Hallituksen esitys eduskunnalle

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaavoitus- ja rakentamislaki. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki korvattaisiin kokonaan uudella lailla. Uudella kaavoitus- ja rakentamislailla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Rakentamisen vastuuta koskevilla uudistuksilla tähdättäisiin virhevastuun nykyistä selkeämpään sääntelyyn. Saamelaisille perustuslaissa turvattuja oikeuksia vahvistettaisiin. Maakuntakaavassa keskityttäisiin maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja sen oikeusvaikutukset rajattaisiin näihin. Seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle laadittavalla kaupunkiseutusuunnitelmalla sovitettaisiin yhteen kaupunkiseudun kehittämiselle olennaisia periaatteita. Maailmanperintökohteiden erityisarvojen säilymistä korostettaisiin uudella sääntelyllä. Kunnan maapoliittisten ohjelmien avoimuutta vahvistettaisiin. Katujen ilmaisluovutusvelvollisuus muuttuisi lunastusmenettelyksi. Rakentamiseksi tarvittavien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupavelvoitetta supistettaisiin.

Vuoden 1958 rakennuslaissa omaksuttu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kolmiportainen hierarkia säilyisi. Kunnilla olisi edelleen keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa. Hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttää huomion kiinnittämistä kaikessa suunnittelussa ilmastonmuutoksen hillintään. Yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistaminen, olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen, resurssitehokkaan yhdyskuntakehityksen edistäminen, edellytysten luominen vähähiiliselle liikennejärjestelmälle ja uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiselle sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen koskisivat kaikkia kaava- ja suunnitelmatasoja sekä rakentamista.

Kaavahankkeista tiedottamista tehostettaisiin. Varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia vahvistettaisiin. Vireillä olevista ja vireille lähiaikoina tulevista kaavahankkeista tulisi kunnan ja maakunnan liiton pitää yllä helposti saavutettavissa olevaa tietoaineistoa, joka olisi saatavilla myös yleisessä tietoverkossa. Kaavoituksessa tulisi edelleen arvioida kaavan merkittävät vaikutukset. Vaikutusten arvioinnissa ilmastoon sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen kohdistuvat vaikutukset olisivat aiempaa vahvemmin mukana. Kaavojen lainmukaisuuden viranomaisvalvontaa vahvistettaisiin.

Rakennuslupa ja toimenpidelupa korvattaisiin yhdellä lupamuodolla, rakentamisluvalla. Lupaa edellyttävien rakentamishankkeiden kynnystä nostettaisiin. Rakentamislupavaiheessa raportoitaisiin ilmastoselvityksellä rakennuksen vähähiilisyys käyttäen hyväksi kansallista rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää ja kansallista päästötietokantaa. Kiertotaloutta edistettäisiin korostamalla rakennukselta vaadittavia elinkaariominaisuuksia. Rakennus- ja purkumateriaalien hyödyntämistä vahvistettaisiin rakennus- ja purkumateriaaliselvityksellä.

Valtakunnallisen rakennetun ympäristön digitaalisen tietojärjestelmän aikaansaamiseksi lupaprosessi perustuisi tietomalleihin. Suunnitteluvaiheen suunnittelumalli mahdollistaisi myös lisätyn todellisuuden käyttämistä rakentamislupien yhteydessä. Loppukatselmuksen yhteydessä

luovutettava toteumamalli antaisi perustan luotettavalle digitaaliselle arkistoinnille sekä rakennetun ympäristön ajantasaiselle tietojärjestelmälle, jota voitaisiin hyödyntää rakennuksen korjaus- ja muutostöissä.

Suunnittelu- ja työnjohtotehtävien vaativuusluokat muutettaisiin vastaamaan paremmin käytäntöä. Ympäristöministeriön valtuuttama toimielin tutkisi suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyden, kun kysymyksessä on vaativa, erittäin vaativa tai poikkeuksellisen vaativa tehtävä. Pätevyysvaatimusten tulkinta yhtenäistyisi eikä paikallisen lupaviranomaisen olisi enää tarvetta arvioida todistuksilla osoitettua ja rekisteröityä pätevyyttä. Lupaviranomainen voisi kuitenkin edelleen ottaa kantaa yksittäisen hankkeen erityispiirteisiin henkilön kelpoisuuden kannalta.

Rakentamisluvan hakija voisi halutessaan hakea hankkeelle erillisen sijoittamisluvan. Sijoittamislupavaiheessa suunnitelmia ei tarvitsisi viedä kaikkien olennaisten teknisten vaatimusten osalta yksityiskohtaiselle tasolle. Rakennushankkeen vaativuudesta ja rakennusvalvontaviranomaisen tasosta riippuen kunnan rakennusvalvonta ratkaisisi hankkeen toteuttamisen edellytykset joko kokonaan itse tai toiselta viranomaiselta hankittavan lisäosaamisen turvin.

Suuren käyttäjämäärän rakennuksen omistajalle tulisi velvoite määräaikaiseen, korkeintaan kymmenen vuoden välein suoritettavaan katsastukseen. Katsastusvelvoite ei koskisi asuinrakennuksia. Sertifioitu katsastaja katsastaisi rakennuksen paikan päällä.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia, rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia, maa-aineslakia, maastoliikennelakia, ratalakia, ulkoilulakia, ympäristönsuojelulakia, viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia, rakennuksen energiatodistuksesta annettua lakia, pelastuslakia, asuntokauppalakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, jätelakia, rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annettua lakia, uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettua lakia, kiinteistönmuodostamislakia, kiinteistörekisterilakia ja kunnan kiinteistöinsinööristä annetta lakia. Maankäyttö- ja rakennuslaki, alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annettu laki ja kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettu laki kumottaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....9
1 Asian tausta ja valmistelu....9
1.1 Tausta....9
1.2 Valmistelu....10
2 Nykytila ja sen arviointi....11
2.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä....11
2.1.1 Yleistä....11
2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus ja tätä koskevat arvioinnit....12
2.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen tapahtuneita ja voimistuneita toimintaympäristön muutoksia....13
2.1.4 EU-lainsäädäntö....15
2.1.5 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet....15
2.1.6 Maakuntakaava....16
2.1.7 Yleiskaava....17
2.1.8 Asemakaava....21
2.1.9 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelu....24
2.1.10 Vähittäiskauppa....25
2.1.11 Tuulivoima....26
2.1.12 Rannat....26
2.1.13 Suunnittelutarveratkaisut....27
2.1.14 Maailmanperintö....28
2.2 Digitalisaatio....28
2.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa....31
2.3.1 Osallistuminen....31
2.3.2 Vaikutusten arviointi....32
2.3.3 Viranomaisyhteistyö ja alueidenkäytön valvonta....32
2.4 Muutoksenhaku....34
2.5 Kaavojen toteuttaminen....36
2.5.1 Tonttijako....36
2.5.2 Yleiset alueet....40
2.5.3 Hulevedet....45
2.5.4 Maapolitiikka....46
2.5.5 Lunastaminen....64
2.5.6 Haitankorvaukset....73
2.6 Rakentaminen....83
2.6.1 Yleistä....83
2.6.2 Rakentaminen asemakaava-alueella....84
2.6.3 Rakentamisen lupajärjestelmä ja rakennusvalvonta....85
2.6.4 Poikkeaminen....88
2.6.5 Muutoksenhaku....88
2.6.6 Rakentamisen laatu....89
2.6.7 Rakennussuojelu....90

3 Tavoitteet 94
3.1 Yleiset tavoitteet 94
3.2 Digitalisaatio 95
3.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa 95
3.3.1 Osallistuminen 95
3.3.2 Vaikutusten arviointi 96
3.3.3 Viranomaisyhteistyö ja alueidenkäytön valvonta 96
3.4 Kaavojen toteuttaminen 96
3.4.1 Tontit 96
3.4.2 Yleiset alueet 97
3.4.3 Hulevedet 97
3.4.4 Maapolitiikka 97
3.4.5 Lunastaminen 98
3.4.6 Haitankorvaukset 98
3.5 Rakentaminen 98
3.5.1 Rakennuksen vähähiilisyys 98
3.5.2 Rakennuksen elinkaariominaisuudet sekä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys 99
3.5.3 Digitaalisuus 100
3.5.4 Sujuvoittaminen 101
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 102
4.1 Keskeiset ehdotukset 102
4.1.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä 102
4.1.2 Digitalisaatio 107
4.1.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa 107
4.1.4 Muutoksenhaku 109
4.1.5 Kaavojen toteuttaminen 110
4.1.6 Rakentaminen 115
4.2 Pääasialliset vaikutukset 121
4.2.1 Vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet 121
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset 122
4.2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin 122
4.2.2.2 Vaikutukset yrityksiin 129
4.2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen 146
4.2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen 170
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 178
4.2.3.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä 178
4.2.3.2 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö, valvonta ja muutoksenhaku 180
4.2.3.3 Kaavojen toteuttaminen 181
4.2.3.4 Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatio 186
4.2.3.5 Rakentaminen 190
4.2.4 Ympäristövaikutukset 198
4.2.4.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä 198

4.2.4.2 Osallistuminen, vaikutusten arviointi ja viranomaisyhteistyö kaavoituksessa...202
4.2.4.3 Kaavojen toteuttaminen ...203
4.2.4.4 Rakentaminen...203
4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset...209
4.2.5.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä...209
4.2.5.2 Muutoksenhaku...212
4.2.5.3 Saamelaisten oikeuksia koskevat säännökset...212
4.2.5.4 Osallistuminen ja valvonta kaavoituksessa...212
4.2.5.5 Kaavojen toteuttaminen ...213
4.2.5.6 Rakentaminen...219
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot...221
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset...221
5.1.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä...221
5.1.2 Digitalisaatio...225
5.1.3 Vaikutusten arviointi...225
5.1.4 Muutoksenhaku...225
5.1.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät...225
5.1.6 Tontit...226
5.1.7 Maapolitiikka ...226
5.1.8 Lunastaminen...227
5.1.9 Haitankorvaukset ...228
5.1.10 Yleiset valmistelunaikaiset havainnot tiedon hallinnan kehittämisen vaihtoehdoista ...228
5.1.11 Rakentamisen ohjaus ja lupajärjestelmä ...228
5.1.12 Vastuut...232
5.1.13 Laki rakennusperinnön suojelemisesta...232
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot ...233
5.2.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä...233
5.2.2 Osallistuminen ja vaikutusten arviointi...236
5.2.3 Maapolitiikka ...237
5.2.4 Yleiset alueet...240
5.2.5 Rakentaminen...241
5.2.6 Muutoksenhaku...256
6 Lausuntopalaute...256
7 Säännöskohtaiset perustelut...256
7.1 Kaavoitus- ja rakentamislaki...256
7.2 Laki rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta ...526
7.3 Laki pelastuslain muuttamisesta ...527
7.4 Laki asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta ...528
7.5 Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta ...528
7.6 Laki jätelain 77 §:n muuttamisesta ...528
7.7 Laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta...528

7.8 Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta 529
7.9 Laki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta 530
7.10 Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta 533
7.11 Laki kiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta 538
7.12 Laki kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta 538
7.13 Laki ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta 538
7.14 Laki maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta 539
7.15 Laki ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta 540
7.16 Laki maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta 541
7.17 Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta 541
7.18 Laki ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta 541
7.19 Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta 542
8 Lakia alemman asteinen sääntely 542
9 Voimaantulo 549
10 Toimeenpano ja seuranta 550
11 Suhde muihin esityksiin 550
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 550
11.2 Suhde talousarvioesitykseen 551
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 551
12.1 Yleistä 551
12.2 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate 552
12.3 Yhdenvertaisuus 554
12.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 555
12.5 Yksityiselämän suoja 555
12.6 Itsemääräämisoikeus 557
12.7 Osallistumisoikeudet 558
12.8 Omaisuuden suoja 559
12.9 Katualueiden ilmaisluovutus 562
12.10 Haitankorvaukset 563
12.11 Haitankorvaussäännösten sisältö 565
12.12 Korvaamisen kynnys ja korvauksen määrä 566
12.13 Maantiealueet 567
12.14 Saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 567
12.15 Elinkeinovapaus 568
12.16 Vastuu ympäristöstä 569
12.17 Oikeusturva 570
12.18 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen 571
12.19 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto 573
12.20 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän laajentuminen 575
12.21 Maksut 575
12.22 Rakennusoikeuden väheneminen ja maksut 582
12.23 Rahoitusperiaate 582

12.24 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle 584
12.25 Sopimusperusteiset maankäyttömaksut 585
12.26 Poistuneita lainkohtia 593
12.27 Laki rakennusperinnön suojelemisesta 593
LAKIEHDOTUKSET 596
Kaavoitus- ja rakentamislaki 596
Laki rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta 716
Laki pelastuslain muuttamisesta 717
Laki asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta 720
Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta 721
Laki jätelain 77 §:n muuttamisesta 722
Laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta 723
Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta 725
Laki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta 727
Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta 729
Laki kiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta 733
Laki kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta 734
Laki ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta 735
Laki maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta 736
Laki ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta 737
Laki maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta 738
Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta 739
Laki ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta 740
Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta 741
LIITE 742
RINNAKKAISTEKSTIT 742
Laki rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta 742
Laki pelastuslain muuttamisesta 743
Laki asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta 748
Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta 749
Laki jätelain 77 §:n muuttamisesta 750
Laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta 751
Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta 755
Laki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta 758
Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta 761
Laki kiinteistökiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta 767
Laki kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta 768
Laki ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta 769

Laki maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta 771
Laki ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta 773
Laki maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta 774
Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta 775
Laki ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta 777
Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta 779

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan vuoden 2000 alussa. Sen jälkeen lakiin on tehty lukuisia muutoksia ja lisäyksiä. Viimeisimpiä merkittäviä muutoksia ovat olleet maakuntakaavojen vahvistamisvelvollisuuden poistaminen ja poikkeamisvallan siirtäminen kokonaisuudessaan kuntiin keväällä 2016 sekä kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvät muutokset keväällä 2017. Rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeimmät muutokset ovat olleet olennaisiin teknisiin vaatimuksiin ja niiden asetuksenantovaltuuksiin liittyvät muutokset 2013 ja 2017 sekä pätevyysvaatimuksia koskeva muutos 2014. Monia maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä sisällöllisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina. Lain rakenne ja selkeys ovat kuitenkin kärsineet lukuisissa yksittäisiin näkökulmiin keskittyneissä uudistuksissa.

Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Tällaisia ilmiöitä ovat mm. ilmasto- ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen, kaupungistuminen, liikkumisen murros, digitalisaatio ja muutokset hallintorakenteissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen vaikuttavat monet muut lait. Eri säädösten rooli tässä kokonaisuudessa kaipaa tarkistamista. EU:n lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi rakentamisen ohjaukseen erityisesti energiatehokkuuden ja rakennustuotteiden kelpoisuuden osoittamisen osalta. Lainsäädännön kehittämiselle luovat reunaehtoja myös kansainväliset sopimukset, joihin liittyy merkittäviä alueidenkäytöllisiä ulottuvuuksia. Näistä tuorein on Pariisin ilmastosopimus.

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta ja rakentamisen laadun parantaminen. Yhtenä keinona tämän tavoitteen saavuttamiseksi on hallitusohjelmaan kirjattu maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. Hallitusohjelmassa todetaan maankäyttö- ja rakennuslain osalta seuraavaa:

Viedään maankäyttö- ja rakennuslain uudistus loppuun parlamentaarisessa valmistelussa. Uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin. Alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla. Ilmastonmuutoksen torjunta otetaan huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa. Yhdyskuntarakenteen tulee tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä suosia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä erityisesti kaupunkiseuduilla. Vaalitaan kulttuuriympäristöjä ja vahvistetaan luonnon monimuotoisuutta myös kaupunkiympäristössä. Parannetaan ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat paatokset ja prosessit tukeutuvat. Edistetään kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia.

Rakentaminen

Rakennushankkeeseen ryhtyvän, suunnittelijoiden ja työnjohtajien tehtäviä ja valvontaa koskeva sääntely on nähty toisaalta vakiintuneena ja toimivan suhteellisen hyvin rakennusvalvontaviranomaiselle säädettyjen tehtävien kanssa rakentamisen laatua edistettäessä. Toisaalta on tiedostettu hankkeisiin ryhtyvien suuri kirjo ulottuen pientalorakennuttajista puhtaasti kaupalliselta pohjalta toimiviin ammattimaisiin toimijoihin. Korjausrakentamisessa korostuvat vuorostaan yksittäisten taloyhtiöiden rooli. Tulevaisuudessa lisäodotuksia tulee ilmastonmuutoksen hillinnästä, joka näkyy muun muassa rakentamisen ja korjaamisen elinkaaritarkasteluina ja rakennusmateriaaleille säädettävinä kiertotalousvelvoitteina.

Rakentamisen laatu kytketään usein yhteen rakentamisen vastuun kanssa. Vaikka laatu on oma asiakokonaisuutensa suhteessa siihen, miten vastuu laatupoikkeamisista lopulta määräytyy, on vastuiden selkeä määrittely omiaan vähentämään suunnittelun ja toteutuksen virheitä. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä parannetaan rakentamisen laatua ja valvontaa sekä selkeytetään vastuita. Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle. Tämä pitää sisällään vastuun rakennusvirheistä ja niiden korjaamisesta.

1.2 Valmistelu

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 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 lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia. Sidosryhmäfoorumin tapaamisissa, joita järjestettiin yhteensä 12 kpl, käsiteltiin maankäyttö- ja rakennuslain eri osa-alueita. Sidosryhmäfoorumilla oli myös käytössään verkkoalusta, jossa oli mahdollista osallistua valmisteluun, toteuttaa kyselyjä ja kommentoida aineistoja.

Alueidenkäytön alustavat pykäläluonnokset yksityiskohtaisine perusteluluonnoksineen olivat syksyllä 2019 avoimella kommentointikierroksella. Kommentteja saatiin yhteensä noin 290 eri taholta. Kommentteja saatiin kunnilta, maakuntien liitoilta, valtion viranomaisilta, puolueilta, yhdistyksiltä, yrityksiltä ja yksityishenkilöiltä.

Rakentaminen

Talvella 2019 vierailtiin virkatyönä kolmessa eri vakuutusyhtiössä selvittämässä mahdollisten rakennusvirhevakuutusten kehittämismahdollisuuksia. Lisäksi selvitettiin Ranskan ja Belgian rakentamisen virhevakuutusjärjestelmiä.

Kesällä 2020 kerättiin avoimilla kommentointikierroksilla näkemyksiä uudistuksen kahdesta rakentamisen osa-alueesta. Ensimmäinen kommentointikierros keskittyi rakentamisen lupajärjestelmään ja rakennusvalvontaan ja siihen tuli 571 vastausta. Rakentamisen vastuita koskenut jälkimmäinen kysely tarjosi kommentoitavaksi kolme eri vaihtoehtoa vastuun kehittämiseksi.

Vastauksia tähän saatiin 523 kappaletta. Lisäksi molempiin kyselyihin tuli sähköpostitse erillisiä kannanottoja ja näkemyksiä suunnittelijoita ja rakennusalaa edustavilta järjestöiltä, valtion liikelaitoksilta, Kuntaliitolta ja kunnilta. Molemmissa kyselyissä suurin yksittäinen vastaajaryhmä edusti kategoriaa yritykset, suunnittelijat ja urakoitsijat. Kuntien eri viranomaistahot olivat seuraavaksi suurin vastaajaryhmä.

Rakentamisen vastuun osalta tehtiin tarkentava kysely syksyllä 2020. Kyselyn kohteena oli vastuuseen luotu neljäs niin sanottu hybridivaihtoehto ja sen vaikutusten arviointi. Vaikutusarvioinnissa otettiin huomioon vaikutukset rakentamisen eri vaiheisiin, toimijoihin, taloudellisiin tekijöihin, laatuun, aikatauluun, osaamistarpeisiin ja markkinoihin. Kyselyyn osallistui yhteensä 633 vastaajaa, minkä lisäksi toteutettiin eri tahojen edustajien syventäviä haastatteluja.

Rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmä oli lausuntokierroksella kevätkesällä 2020. Arviointimenetelmä perustuu ympäristöministeriön vuonna 2017 teettämään selvitykseen vähähiilisen rakentamisen tiekartasta. Tiekartan pohjalta siirryttäisiin kolmivaiheisesti rakennuksen elinkaaren aikaiseen hiilidioksidipäästöjen ohjaukseen vuoteen 2025 mennessä. Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa tiekartan toteutusta pyritään nopeuttamaan. Arviointimenetelmää on testattu noin neljässä kymmenessä rakennushankkeessa syksystä 2019 lähtien.

Suomen ympäristökeskuksen kokonaisuudistukseen pohjautuva ilmastovaikutusten arviointi valmistui joulukuussa 2020. Arviointi perustuu syksyn 2020 säännösluonnoksiin ja siinä käydään läpi sekä alueidenkäytön ohjausjärjestelmän että rakentamisen ohjauksen ilmastovaikutukset. Arvioinnissa on hyödynnetty jo olemassa olevaa tietoa ja tilastoja maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvistä ilmastovaikutuksista. Osana arviointia järjestettiin asiantuntijahaastatteluja.

Kaavoituksen ja lupamenettelyn tueksi käytännössä syntynyttä niin sanottua emätilaperiaatetta arvioitiin Kuntaliiton ja ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä. Vuonna 2019 valmistuneessa selvityksessä tarkastellaan emätilaperiaatetta ja sen kehittämistä kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavoituksessa sekä tapauksittain ratkaistavissa suunnittelutarveratkaisuissa tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteutumiseksi. Kuntaliiton keväällä 2019 valmistuneessa muistiossa tarkasteltiin pienimuotoisen täydennysrakentamisen edistämistä maankäytöllisen ja rakentamisen ohjauksen näkökulmasta asemakaava-alueilla.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

2.1.1 Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Lain eräät vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevat säännökset olivat kuitenkin sovellettavina jo 1.3.1999 alkaen. Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten uudistaminen, kuntien päätösvallan lisääntyminen ja kuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistuminen, vuorovaikutuksen ja osallistumismahdollisuuksien kehittyminen sekä muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöhallinnosta hallintotuomioistuimiin.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty lukuisia muutoksia. Viimeisimpiä merkittäviä muutoksia ovat olleet maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn poistaminen ja poikkeamistoimivallan siirtäminen kokonaisuudessaan kuntiin keväällä 2016 sekä kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvät muutokset keväällä 2017.

Vuoden 1958 rakennuslaki toi Suomeen kolmiportaisen kaavahierarkian, joka olennaisilta osin on vielä voimassa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä. Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan. Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus ja tätä koskevat arvioinnit

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu lain voimaantulosta alkaen. Arviointeja tehtiin pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002 sekä laajemmin vuonna 2005. Viimeisin lain kokonaisarviointi tehtiin vuosina 2012-2014 (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014, *maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi*).

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle on tärkeää, että eri kaavatasot huolehtivat niille kuuluvista tehtävistä. Toimivaan suunnittelujärjestelmään kuuluu myös se, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle ja että myöskään asemakaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia.

Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvistä asioista kokonaisarvioinnissa korostetaan erityisesti kaupunkiseutukokonaisuuksiin liittyvää alueidenkäytön suunnittelua sekä maapolitiikkaan ja tonttimaan saatavuuden turvaamiseen liittyviä kysymyksiä. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus sekä asuntotarjonnan riittävyys ovat maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellisia asioita.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnissa keskeisenä ongelmana nostettiin esille kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus. Kaupunkiseutujen jo kertaalleen kaavoitettujen alueiden korjaus- ja täydennysrakentamiseen liittyvä muutoksen hallinta on koko kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Kokonaisarvioinnin mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tunnistaa kaupunkiseudun huonosti toiminnallisena kokonaisuutena.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän oleellisena ominaisuutena on sen hierarkkisuus. Yleispiirteiset kaavat ovat ohjeena laadittaessa yksityiskohtaisempia kaavoja. Jos asemakaavaa halutaan muuttaa yleiskaavan vastaisesti, tämä edellyttää yleiskaavan ja joissakin tapauksissa myös maakuntakaavan muuttamista. Yleispiirteisten kaavojen esitystapa ja yksityiskohtaisuus vaikuttavat suunnittelujärjestelmän joustavuuteen ja kaavojen muutostarpeisiin. Kaavahierarkian toimivuutta haastaakin kaavoitustarpeiden nouseminen yhä useammin hankelähtöisesti alhaalta ylös.

Alueidenkäytöltä edellytetään nykyisin valmiuksia vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin. Toisaalta myös vaatimukset elinympäristön laadulle ja herkkyys siinä tapahtuville muutoksille ovat lisääntyneet.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty lukuisia muutoksia. Muutosten vaikutuksesta lain selkeys on heikentynyt. Erityisesti lakiin lisätyt, soveltamisalaltaan kapea-

alaiset uudet luvut sekä monimutkaisiksi käyneet muutoksenhakusäännökset vaikeuttavat sääntelyn kokonaisuuden hahmottamista.

2.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen tapahtuneita ja voimistuneita toimintaympäristön muutoksia

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen vahvistuneita tai uusia toimintaympäristön alueidenkäyttöön vaikuttavia muutoksia ja ilmiöitä ovat muun muassa ilmastonmuutos, aluerakenteen erilaistuminen, muutokset väestön ikärakenteessa, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen ja liikenteen murros sekä digitalisaatio.

Kaupungistuminen

Suomessa aluerakenne erilaistuu voimakkaasti. Kaupungistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut yhä selvemmin vain suurimpien kaupunkiseutujen kasvuksi. Keskisuuret keskukset ovat säilyttäneet kehityksessä asemansa, mutta monet pienemmät keskukset ovat vähitellen muuttuneet vähenevän väestön alueiksi. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2050 noin puolet suomalaisista asuisi neljässä suurimmassa seutukunnassa ja varsinkin metropolialueen kasvu jatkuisi nopeana. Suuressa osassa maata väestö vähenee ja kehityksen ennustetaan jatkuvan.

Maahanmuutolla on yhä suurempi vaikutus väestörakenteeseen. Maahanmuuttajien määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla. Väestön ikääntyminen vaikuttaa huomattavasti aluerakenteeseen tulevina vuosikymmeninä. Lasten ja nuorten määrä kasvaa merkittävästi vain suurimmilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Suomen kaupungistuessa ja kasvun painottuessa muutamalle kasvukeskukselle sekä kehityskäytävälle muiden kaupunkiseutujen menestystekijöiksi nousevat paikallisten vahvuuksien tunnistaminen ja saavutettavuus isoimpiin kasvukeskuksiin. Kasvukeskuksissa rakennetaan runsaasti, kun väestöään menettävillä alueilla rakennuksia jää tyhjilleen.

Biotalous, ruoantuotanto sekä luonnonvarojen jalostus ja muu hyödyntäminen pitävät maaseudun infrastruktuuria käytössä. Vapaa-ajan asutus ja palvelut ja kausiluonteiset käyttömuodot ylläpitävät näiden alueiden elinvoimaisuutta. Harvaan asutulla alueella palveluja ja asiointia kokoavat paikalliskeskukset ja matkailukeskukset muodostavat keskusverkon perusrakenteen.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset

Globalisaatio lisää valtioiden, maanosien ja alueiden välistä vuorovaikutusta ja keskinäistä riippuvuutta. Sitä vauhdittavat edelleen tietoverkot, tietotekniikan kehitys, logistiikkaketjujen ja liikenneyhteyksien kehittyminen, kaupankäynnin vapautuminen sekä tuotannontekijöiden liikkuvuus.

Elinkeino- ja yritystoiminnan alueellinen keskittyminen, digitalisaatio ja palvelualojen kasvu on jatkunut pitkään. Alueellista keskittymistä on voimistanut suurten tuotantolaitosten toiminnan supistuminen tai lakkauttaminen teollisuuspaikkakunnilla. Yhteiskunnan palveluvaltaistuminen ja työmarkkinoiden erikoistuminen suosivat toimintojen keskittymistä. Useat toimialat hyötyvät kasautumisesta suurimmille kaupunkiseuduille, jolloin ne sijoittuvat toisten yritysten ja markkinoiden läheisyyteen

Liikkumisen ja liikenteen murros

Suomen liikenneverkko on varsin kattava. Vaikka rakenteilla tai suunnitteilla onkin sekä kaupunkiseutujen että valtakunnallisen liikenteen kannalta merkittäviä liikennehankkeita, siirtyy painopiste liikennejärjestelmän kehittämisessä enemmän olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tämä tapahtuu liikenteen palveluja ja teknologiaa kehittämällä sekä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän yhteen toimivuutta parantamalla. Liikenteeseen liittyvien muutosten taustalla ovat teknologisen kehityksen lisäksi liikenteen ympäristövaikutuksiin, erityisesti hiilidioksidipäästöihin liittyvät tavoitteet, jotka vaativat liikenteen päästöjen huomattavaa vähentämistä.

Liikennejärjestelmän kehittämisessä on alueidenkäytön näkökulmasta erilaisia haasteita liittyen pitkämatkaiseen liikenteeseen, kaupunkiseutuihin ja maaseutuun. Edellytysten luominen kävelylle ja pyöräilylle on tärkeää osana vähähiilistä liikkumista, joukkoliikenteen käytön kasvattamista ja kansanterveyden edistämistä.

Ilmastonmuutos ja energiakysymykset

Voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa ei ilmastonmuutoksen hillintä tai siihen sopeutuminen ollut keskeisenä asiana esillä. Ilmastonmuutoksen hillintä muuttaa kuitenkin merkittävästi alueidenkäytön ja rakentamisen toimintaympäristöä muun muassa rakentamisen energiamääräysten, energian tuotannon sekä liikkumisen ja liikenteen näkökulmasta. Täydennysrakentaminen ja elinympäristön laadun parantaminen korostuvat uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa on keskeistä sään äärevöitymisen ja sateisuuden lisääntymisen, tulvariskien ja hulevesien hallinta sekä viherrakenteen turvaaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin mukaan: ”Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulma tulisi liittää nykyistä paremmin osaksi kaavojen vaikutusten arviointia. Ilmastovaikutusten arviointi korostuu erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa. Arvioinnin tulisi perustua pääosin jo nykyisin kaavoituksessa laadittaviin selvityksiin.”

Kansainväliset sopimukset sitovat Suomea hiilidioksidipäästöjen merkittävään vähentämiseen. Ilmastonmuutos, vähähiilisyys ja resurssitehokkuus ulottuvat läpileikkaavasti yhteiskunnan kaikkeen toimintaan. Ilmastonmuutoksen hillitsemiksi on kyettävä siirtymään vähähiiliseen yhteiskuntaan. Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 prosenttia. Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska infrastruktuuri muuttuu hitaasti. Rakennusten vähähiilisyyttä voidaan parantaa ottamalla huomioon koko rakennuksen elinkaari rakennustuotteiden valmistuksesta rakentamiseen, käyttöön ja purkuun saakka.

Olemassa olevien ohjausvälineiden tehokkaampi kohdistaminen ilmastonmuutoksen hillintään ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen on avainasemassa, kun alueidenkäytöltä edellytetään päästövähennyksiä nykyistä enemmän. Päästöjen vähentämistä koskevat merkittävimmät ratkaisut liittyvät kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja toimivuuteen. Tulevaisuudessa hiilinielut ja näitä koskevat alueidenkäytön muutokset nousevat vahvemmin esille.

Alueidenkäytön eri toimintojen sijoittumista ja liikennejärjestelmää koskevilla ratkaisuilla luodaan osaltaan edellytykset kestävälle ja vähäpäästöiselle liikkumiselle. Ilmastonmuutoksen hillintä vaikuttaa myös lähiympäristön suunnitteluun, jossa on huomioitava liikkumisen ja palveluiden saatavuuden lisäksi muun muassa viherrakenteen monipuolisuus. Käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa merkittävästi toisistaan.

2.1.4 EU-lainsäädäntö

EU-lainsäädännön osalta voidaan todeta, että alueidenkäytön suunnittelu kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Kuitenkin useat EU-direktiivit ja näiden kansallinen toimeenpano vaikuttavat myös alueidenkäytön suunnitteluun. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojelulakiin sisältyvät säännökset EU:n Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden luonnonarvojen huomioon ottamisen velvoitteista alueidenkäytön suunnittelussa sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen osalta viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan EU:n direktiivin velvoitteet, jotka on kaavoituksen osalta pantu kansallisesti täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslailla.

2.1.5 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivat osaksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä. Tavoitteiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Tavoitteet edistävät myös kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa.

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvussa. Tavoitteista päättää valtioneuvosto ja niiden valmistelusta vastaa ympäristöministeriö yhteistyössä muiden tarvittavien viranomaisten ja muiden tahojen kanssa (MRL 22 ja 23 §). Tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen (MRL 22 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä maakunnan suunnittelussa, muussa alueidenkäytön suunnittelussa ja valtion viranomaisten toiminnassa (MRL 24 §). Kaavoituksessa tavoitteet toimivat ennakoivan ja vuorovaikutteisen viranomaistyön välineenä valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014) mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koetaan tarpeellisena ja toimivana osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tehtävänsä mukaisesti ne ovat ohjanneet alueidenkäyttöä kestävään suuntaan edistämällä ja varmistamalla valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottamista kaavoituksessa, erityisesti maakuntakaavoituksessa. Kyselytutkimusten mukaan kaavoittajien ja valtion viranomaistahojen edustajien vastausten mukaan tavoitteet ovat parantaneet kaavojen laatua ja suunnanneet kaavoitusta keskeisiin asioihin sekä selkeyttäneet ennakoivaa viranomaisyhteistyötä kaavoituksessa. Tavoitteiden soveltamisessa ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia eivätkä ne ole lisänneet kaavavalituksia.

Valtion viranomaisten toiminnalla on usein varsin merkittävää vaikutusta alueidenkäyttöön. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ovat edistäneet varsinkin ne hallinnonalat, joilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä ja alueidenkäyttötarpeita. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa valtion viranomaisten toiminnassa huomioon nykyistä kattavammin ja systemaattisemmin. Lisäksi hallintorajat ylittävää yhteistyötä on tarpeen lisätä tavoitteiden edistämisessä.

2.1.6 Maakuntakaava

Maakunnan suunnittelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvussa. Lain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maakuntakaavan laatii ja hyväksyy maakunnan liitto. Vuoteen 2016 asti hyväksytty maakuntakaava oli saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Vahvistusmenettelystä luovuttiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella, joka tuli voimaan 1.2.2016. Lakimuutoksella myös poistettiin ympäristöministeriön tehtävistä maakuntakaavoituksen kehittäminen, ohjaus ja valvonta.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä. Kaavan laadinnassa niihin on kiinnitettävä erityistä huomioita ja otettava ne huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maakuntakaavaa laadittaessa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24 ja 28 §). Maakuntakaavoitus on ollut keskeisessä asemassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Maakuntakaavoissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on konkretisoitu alueidenkäytön ratkaisuiksi sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntakaavan laativa maakunnan liitto ei itse ole keskeinen kaavaa toteuttava viranomainen. Kaavan toteuttaminen kuuluu pääosin muille tahoille, erityisesti kunnille, valtion viranomaisille ja elinkeinoelämän ja muiden alojen toimijoille. Maakuntakaavan vaikuttavuuden kannalta keskeistä onkin se, miten maakuntakaava ohjaa muuta suunnittelua ja päätöksentekoa.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (MRL 32.1 §). Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32.2 §).

Maakuntakaavaan kuuluvat kaavamerkinnät ja -määräykset (MRL 29.1 §). Maakuntakaavaan sisältyvät suunnittelumääräykset ovat kaavamerkintöjen ohella oleellinen osa maakuntakaavan sisältöä ja niillä on keskeinen rooli maakuntakaavan ohjaavan tehtävän kannalta. Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain (MRL 27.2).

Maakuntakaavoja on laadittu maakuntien liittojen toimesta ns. kokonaiskaavoina ja niiden lisäksi vaihekaavoina tai osa-alueittaisina kaavoina kunkin maakunnan suunnittelutarpeiden ja käytäntöjen mukaisesti. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä maakuntakaavoitus painottui kokonaismaakuntakaavojen laatimiseen. Sen jälkeen maakuntakaavoitus on painottunut vaihekaavoihin, joilla on pääosin täydennetty ja päivitetty aikaisemmin laadittuja kokonaiskaavoja. Eräissä maakunnan liitoissa ns. kokonaiskaava on muodostunut teemoittain laadituista vaihekaavoista ja eräissä liitoissa maakuntakaavoja on laadittu osa-alueittaisina kuntaryhmittäin. Viime vuosina maakuntakaava on useissa maakunnan liitoissa uudistettu ns. kokonaiskaavana. Vuoden 2020 loppuun mennessä on laadittu yhteensä 98 maakuntakaavaa. Vuoden 2020 lopussa maakuntakaavat olivat voimassa koko maassa.

Monilla maaseutumaisilla alueilla maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava. Näillä alueilla maakuntakaava ohjaa rakentamista laissa säädetyn ehdollisen rakentamisrajoituksen kautta (MRL 33.1 §). Se on näillä alueilla myös ratalain ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain tarkoittama radan tai tien suunnittelun mahdollistava kaava. Rakentamisrajoitus on lähtökohtaisesti voimassa maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella. Maakuntakaavan ehdollinen rakentamisrajoitus merkitsee sitä, että lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi maanomistajalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai muu julkisyhteisö, jonka tarkoituksiin alue on katsottava varatuksi, lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (MRL 33.2 §). Maaseutualueilla on myös paljon tilanteita, joissa eri alueidenkäyttömuodot yhteen sovittavan maakuntakaavan lisäksi on laadittu vain suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavoja tai vain asemakaavoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa 2013 todettiin kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olevan tärkeää, että kullakin kaavatasolla huolehditaan sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla. Erityisesti todettiin tärkeäksi, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle. Toimivuusarvioinnin mukaan:

- Maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille laissa asetetun tehtävän.

- Maakuntakaavoituksen tärkeimpien kehittämistarpeiden on nähty liittyvän maakuntakaavoituksen ohjaustehtävän selkeyttämiseen ja tehostamiseen ylikunnallisia alueidenkäytön yhteensovittamiskysymyksiä käsittelevänä kaavamuotona.

- Varsinkaan kaupunkiseuduilla maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkään ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä. Toisaalta maakuntakaavoissa on käsitelty usein myös sellaisia kysymyksiä, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kuntatasolla.

- Maakuntakaavojen tosiasiallisesta ohjausvaikutuksesta kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomaistoimintaan ei ole olemassa riittävän systemaattisesti kerättyä tietoa.

Viime vuosina maakuntakaavojen sisältö ja esitystapa on kehittynyt siten, että niissä käytetään enenevässä määrin kehittämisen pitkän aikavälin suuntaa osoittavia kehittämisperiaatemerkintöjä maakuntakaavoissa aikaisemmin painottuneiden aluevarausmerkintöjen lisäksi ja sijasta. Kaavamerkintöjen käyttötavoissa ja maakuntakaavojen sisällössä on kuitenkin varsin suuria eroja maakuntien liittojen välillä, mihin vaikuttaa muun muassa erot alueellisissa olosuhteissa ja suunnittelun tarpeissa.

2.1.7 Yleiskaava

Yleiskaava on kuntien keskeinen alueidenkäytön kehittämisen ja toimintojen yhteensovittamisen väline. Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. (MRL 35 §)

Yleiskaava on joustava kaavamuoto, jossa korostuu suunnittelu- ja ohjaustarpeesta lähtevä esitystapa. Yleiskaava voi olla luonteeltaan hyvinkin yleispiirteinen ja strateginen lähestyen maakuntakaavan esitystapaa. Monissa suurimmissa kaupungeissa onkin laadittu 2010-luvulla aiempaa yleispiirteisempiä ja laaja-alaisempia yleiskaavoja, joissa on keskitytty keskeisimpien strategisten valintojen tekemiseen. Toisaalta yleiskaava voidaan laatia tarkaksi suoraan rakentamista ohjaavaksi kaavaksi eli sitä voidaan käyttää tietyissä tilanteissa suoraan rakennusluvan perusteena. Yleiskaavan käyttäminen suoraan rakennusluvan perusteena on mahdollista rantaalueilla (MRL 72 §), tietyin edellytyksin kyläalueilla (MRL 44 §) ja tuulivoimaloiden rakentamisessa (MRL 77 a §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 37 §:n mukaan yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto.

Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä. Yleiskaavaa laadittaessa maakuntakaava on ohjeena ja lisäksi on otettava huomioon pykälässä säädetyt yhdyskuntarakenteeseen, asumiseen, liikenteeseen, elinympäristöön, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, ympäristöön, luonnonarvoihin ja virkistykseen liittyvät asiat. Yleiskaava ei saa myöskään aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavamääräyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:ssä. Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä. Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Lisäksi jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä.

Yleiskaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:ssä. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:ään lisättiin vuonna 2017 säännös, jonka mukaan asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa ilman yleiskaavan ohjausvaikusta, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus). Yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaava toteutumista (rakentamisrajoitus) tai ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman maankäyttö- ja 128 §:ssä tarkoitettua lupaa (toimenpiderajoitus). Lisäksi yleiskaavassa voidaan antaa määräaikainen rakentamisrajoitus enintään viideksi vuodeksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan määrätä kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Maankäyttö- ja rakennuslain 45 §:n mukaan yleiskaava voidaan laatia myös siten, ettei sillä koko yleiskaavan tai sen osan alueella ole oikeusvaikutuksia.

Kunnat voivat laatia maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi myös yhteisen yleiskaavan (MRL 46 §). Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on vahvistettu seitsemän. Kaupunkiseuduista vain Oulun ja Joensuun seuduille on laadittu kuntien yhteiset yleiskaavat. Helsingin, Vantaan ja Sipoon valmistelema Östersundomin yhteinen yleiskaava hyväksyttiin vuonna 2018. Helsingin hallinto-oikeus kumosi yleiskaavan 29.11.2019. Östersundom-toimikunta haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja tutki asian, mutta hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Vuonna 2008 hyväksytyssä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa (1129/2008) pääkaupunkiseudun kunnille säädettiin velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava. Kyseistä maankäyttö- ja rakennuslain 46 a §:n mukaista pääkaupunkiseudun yleiskaavaa ei ole kuitenkaan ryhdytty laatimaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena yhteistä yleiskaavaa laadittaessa. Yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia sisällöltään 1 momentin säännöksestä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava soveltuvin osin huomioon, mitä 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014) suunnittelujärjestelmän ongelmana nähtiin laaja-alaisten yleiskaavojen puute tai niiden vanhentuneisuus, minkä seurauksena maakuntakaavoihin sisällytetään asioita, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla ja toisaalta koko kunnan tai seudun kannalta keskeisiä alueidenkäyttöratkaisuja tehdään suppea-alaisten osayleiskaavojen tai asemakaavojen avulla. Toimivuusarvioinnin mukaan:

- Merkittävä osa yleiskaavoista laaditaan melko suppeille alueille. Koko kuntaa koskevia tai laajempia alueita kattavia yleiskaavoja tehdään varsin vähän, koska niihin liittyvät menettelyt koetaan raskaiksi. Tähän vaikuttaa yleiskaavojen yksityiskohtaisuus sekä siihen liittyen selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuus ja yksityiskohtaisuus.

- Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vähän. Niiden laatimisprosessi on koettu hankalaksi. Myös yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjaussuhde on joissakin tilanteissa aiheuttanut hämmennystä. Yhteiseen yleiskaavaan liittyviä menettelyjä, sisältöä ja roolia kaavajärjestelmässä on tarkasteltava erityisesti osana kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämistä.

- Yleiskaavoituksen rooli on jatkossakin syytä säilyttää joustavana. Tilanteet ovat erilaisia ja tarve yleispiirteiseen, yhteen sovittavaan suunnitteluun vaihtelee. Kehittämistarvetta on tällä hetkellä erityisesti laaja-alaisessa strategisessa yleiskaavoituksessa. Strategisia yleiskaavoja varten olisi syytä kehittää erityisiä sisältövaatimuksia. Myös yleiskaavoituksen toteuttamisen ohjelmointi ja yhteistyö esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelun ja palvelujen ohjelmoinnin kanssa vaatii kehittämistä.

- Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatii kaikkien kaavaprosessiin osallistuvien toimijoiden yhteistyön ja viranomaiskulttuurin kehittämistä. Myös

kaavoihin liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä.

- Kyläyleiskaavapykälän (MRL 44 §) käytettävyyttä ja yleisemmin yleiskaavoituksen toimivuutta ja mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa tulisi selvittää tarkemmin ja selkeyttää menettelyjä siten, että yleiskaavoitusta voitaisiin nykyistä paremmin käyttää maaseudun kylien rakentamisen ohjaamisessa kaupunkien kehysalueiden ulkopuolella.

- On tärkeää, että yleiskaavojen laatimiseen kehitetään kannusteita, joiden avulla edistetään yleiskaavoitusta niillä alueilla, joilla alueidenkäytössä yhteensovittamisen tarpeet ovat ilmeisiä. Myös yleiskaavan laatimistarpeeseen liittyvää säännöstä olisi kuitenkin syytä jossain määrin terävöittää ja määritellä tarkemmin niitä kriteerejä, joiden valossa laatimistarvetta on tarkasteltava.

Vuonna 2008 hyväksytyssä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa (1129/2008) yleiskaavan käyttömahdollisuutta rakennusluvan perusteena ulotettiin kyläalueille. Toimivuusarvioinnin jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:ää on muutettu vuonna 2017 siten, että yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena on laajennettu myös sellaisille alueille, joilla on merkittävää rakentamispainetta.

Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän yleiskaavapalvelun mukaan hyväksyttyjen yleiskaavojen alue kattoi vuoden 2019 lopussa 10,7 miljoonaa neliökilometriä, mikä on 28,4 prosenttia Suomen pinta-alasta. Yleiskaavoitetun alueen osuus on kasvanut 4,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2010 ja peräti tuplaantunut vuodesta 2002. Hyväksyttyjä yleiskaavoja oli voimassa vuoden 2019 lopussa yhteensä 2886, joista 25 oli oikeusvaikutuksettomia.

Yleiskaavoja hyväksyttiin 2002–2019 keskimäärin 140 vuosittain ja niiden keskipinta-ala oli 27 km^2. 2010-luvulla hyväksyttyjen yleiskaavojen keskipinta-ala on vaihdellut 15–71 km^2:n välillä. Yleiskaavoja hyväksyttiin 2010-luvulla eniten vuonna 2015, yhteensä 205 yleiskaavaa. Vuonna 2019 yleiskaavoja hyväksyttiin vain 112 yleiskaavaa. Vuonna 2016 hyväksyttiin pinta-alaltaan erityisen laajoja yleiskaavoja.

ELY-keskusten pinta-alasta oli yleiskaavoitettua aluetta vuoden 2019 lopussa seuraavasti: Etelä-Pohjanmaa 24 prosenttia, Etelä-Savo 61 prosenttia, Häme 34 prosenttia, Kainuu 8 prosenttia, Kaakkois-Suomi 46 prosenttia, Keski-Suomi 35 prosenttia, Lappi 16 prosenttia, Pirkanmaa 27 prosenttia, Pohjois-Karjala 25 prosenttia, Pohjois-Pohjanmaa 31 prosenttia, Pohjois-Savo 43 prosenttia, Uusimaa 46 prosenttia ja Varsinais-Suomi 37 prosenttia.

Yleiskaavoitus on jatkunut 2010-luvun loppupuolella aktiivisena. Vuosina 2016–2019 hyväksyttiin 542 yleiskaavaa, joista rantayleiskaavoja oli 179. Yleiskaavoista 54 prosenttia oli pinta-alaltaan alle 5 km^2, 13 prosenttia 5–10 km^2, 22 prosenttia 10–50 km^2 ja 10 prosenttia yli 50 km^2. Yleiskaavoista 41 prosenttia oli pinta-alaltaan alle 1 km^2, joten hyvin merkittävä osuus vuosina 2016–2019 hyväksytyistä yleiskaavoista oli pinta-alaltaan varsin pienialaisia. Vuosina 2016–2019 hyväksytyistä yleiskaavoista 61 prosenttia oli voimassa olleen yleiskaavan muutoksia ja 29 prosenttia uusia yleiskaavoja. Hyväksytyistä yleiskaavoista 10 prosenttia sisälsi sekä yleiskaavan muutoksen että uutta yleiskaavaa.

Vuosina 2016–2019 yleiskaavoja hyväksyttiin eniten Etelä-Pohjanmaan ja Etelä-Savon ELY-keskusten alueilla. Muita kuin ranta- ja tuulivoimayleiskaavoja hyväksyttiin vuosina 2016–2019 eniten Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskusten alueilla.

Vuosina 2016–2019 hyväksytyistä 181 rantayleiskaavoista 75 prosenttia oli pinta-alaltaan alle 1 km^2 ja 88 prosenttia niistä oli kaavamuutoksia. Rantayleiskaavoitus oli erityisen aktiivista Etelä-Savon ELY-keskuksen alueella, jossa rantayleiskaavoja hyväksyttiin vuosina 2016–2019 yhteensä 53.

Vuosina 2016–2019 hyväksyttiin 71 tuulivoimayleiskaavaa, joista hieman yli puolet oli pinta-alaltaan alle 10 km^2 ja hieman alle puolet oli 10–40 km^2. Valtaosa 2016–2019 hyväksytyistä tuulivoimayleiskaavoista sijaitsee Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla.

2.1.8 Asemakaava

Maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. (MRL 51 §) Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, mutta valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. (MRL 52 §) Asemakaava voidaan laatia myös vaiheittain eli koskien jotain tiettyä teemaa tai osa-aluetta. (MRL 50 §)

Asemakaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. Jos alueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaava. Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Lisäksi, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. (MRL 57 §)

Asemakaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:ssä. Keskeisin asemakaavan oikeusvaikutus on rakentamisrajoitus. Rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa eikä asemakaava-alueelle saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja,

jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 60 ja 61 §:ssä säädetään asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista ja sen vaikutuksista. Kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. Mainittua 13 vuoden määräaikaa voidaan erityisestä syytä asemakaavassa lyhentää tai pidentää, mutta määräaika ei saa olla lyhyempi kuin viisi vuotta tai pidempi kuin 20 vuotta. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi ei kuitenkaan ole tarpeen, jos kaavan ajanmukaisuus on arvioitu viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Jos asemakaava todetaan arvioinnissa vanhentuneeksi, rakennuslupaa ei voida myöntää ennen asemakaavan muuttamista. Kunnan päätöksestä, jolla asemakaava todetaan vanhentuneeksi, tulee voimaan rakennuskielto asemakaavan muuttamista varten.

Asemakaavojen laaditaan nykyisin Suomessa vuosittain noin 1000 kappaletta. Lukumäärä on 2000-luvulla vaihdellut vuosittain noin 1000-1400 hyväksytyssä asemakaavassa ja näiden lukumäärä on vähentynyt 2000-luvun alusta. Laadittavien asemakaavojen lukumäärään vaikuttaa myös asemakaava-alueiden koko.

Hyväksyttyjen asemakaavojen kokonaispinta-ala ilman ranta-asemakaavoja oli vuonna 2019 noin 5108 neliökilometriä.

Uudenmaan ELY-keskuksen alueen pinta-alasta 6,1 %, Hämeen ELY-keskuksen 3,1 % ja Pirkanmaan ELY-keskuksen 2,8 % oli asemakaavoitettua aluetta vuonna 2019. Vähiten asemakaavoitettua aluetta oli Lapin 0,3 %, Kainuun 0,4 %, Etelä-Savon 0,9 % ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten alueilla 0,9 %.

Kaavahierarkiaan kuuluu, että yleispiirteisempi kaavaa ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavaa. Yleispiirteisten kaavojen alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaus tapahtuu pääosin asemakaavoituksen kautta. Aluerakenteen eriytyessä ja kasvun suuntautuessa muutamalle suurimmalle kaupunkiseudulle on todennäköistä, että asemakaavoitetun alueen pinta-ala ei juurikaan kasva suurimmassa osassa ELY-keskusten alueita. Toinen asemakaavoitetun alueen pinta-alaan vaikuttava tekijä on asemakaavoituksen kohdistuminen jo kertaalleen kaavoitettuihin ja rakennettuihin alueisiin ja asemakaavamuutoksiin. Tämä johtaa osaltaan siihen, että alueiden käytön suunnittelu käynnistyy harvemmin kaavahierarkian mukaisessa järjestyksessä, rakentamisen tapahtuessa jo kertaalleen rakennetussa ympäristössä.

Yhdyskuntien kaavoitusta ohjasi pitkään ajattelu, että yhdyskuntien kasvu tarkoittaa rakennetun kokonaisalueen laajenemista. Nykyisin yhdyskuntien täydennysrakentaminen on korostumassa uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Täydennysrakentaminen on rakentamista olemassa olevan rakenteen sisällä, vajaasti rakennetuille tai tyhjäksi jääneille alueille, hyödyntäen olemassa olevaa infrastruktuuria. Ilmastomuutoksen hillintä ja yhdyskuntataloudelliset seikat ovat nostaneet täydennysrakentamisen hyödyt esille entistä korostuneemmin.

Usein hankelähtöinen täydennysrakentaminen vaikuttaa asemakaavan sisältöön sekä kaavaprosessin etenemiseen. Joka kolmanteen asemakaavaan liittyy maankäyttösopimus (Proto-hanke) , josta neuvotteleminen heijastuu muun muassa kaavaprosessin kestoon.

Täydennysrakentaminen oli esillä jo nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa. HE:n (101/1998) nykytilan arvioinnissa todetaan, että kaavoituksessa painotetaan aiempaa enemmän olemassa olevien rakenteiden ylläpitoon ja jo kaavoitettujen alueiden täydentämiseen liittyviä tarpeita sekä rakentamisessa olemassa olevan rakennuskannan peruskorjausta. Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Säännös mahdollistaa sellaisen asemakaavan laatimisen, jolla vähäisen henkilöryhmän elinympäristö jossakin määrin heikkenee, jos se asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen on perusteltua. Tällaisesta tilanteesta voi olla kysymys esimerkiksi täydennysrakentamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014) mukaan:

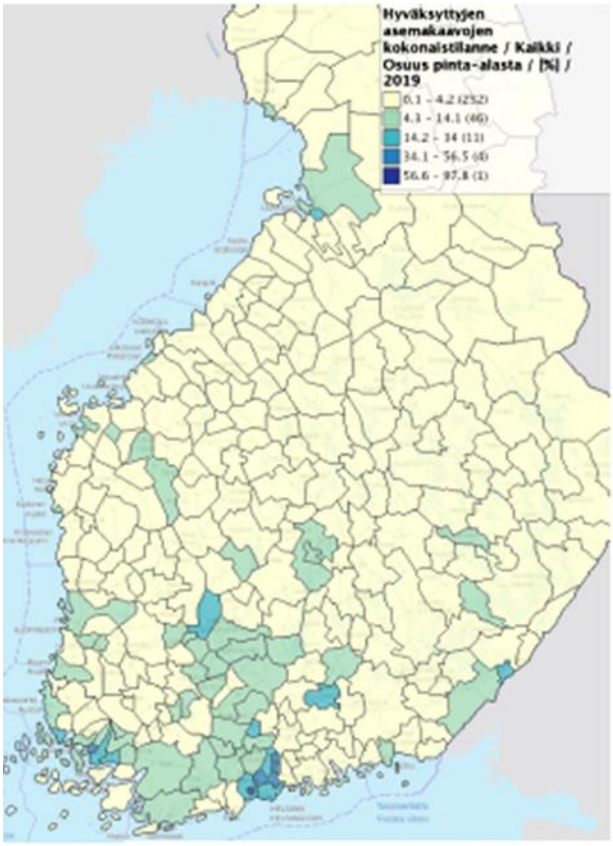
1. Yhdyskuntien täydennysrakentaminen korostuu jatkossa uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tulee kehittää täydennysrakentamista palvelevaan suuntaan. Lainsäädäntöä kehitettäessä tulee täydennysrakentamista ja hyvän elinympäristön tavoitteita tarkastella kokonaisuutena kaavoituksen, poikkeamista koskevien lupien sekä osallistumisen näkökulmasta.

2. Asemakaavoja on osittain pidetty ohjaavuudeltaan liian yksityiskohtaisina. Kaavoituksen tilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset vaihtelevat merkittävästi. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tarkkuudeltaan joustavien asemakaavojen laatimisen. Hyvin yksityiskohtaisia kaavoja laaditaan muutamissa kunnissa. Ensisijaista on kuntien oman toiminnan kehittäminen siten, että kaavoituksen yksityiskohtaisuus vastaa suunnittelun tarvetta.

3. Asemakaavoituksella ratkaistaan osittain yleiskaavoituksen asioita. Jos asemakaavoitettavalta alueelta puuttuu yleiskaava, joudutaan asemakaavoituksessa tekemään myös yleiskaavoitukseen kuuluvia selvityksiä. Asemakaavoituksen yhteydessä laadittavien selvitysten tulisi pääosin kohdistua palvelemaan asemakaavallista suunnittelua.

4. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnissa on keskeistä kokonaisvaltainen alueen maankäyttöä ja kunnan kaavoitusta koskeva tarkastelu. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia tulisi kohdistaa ajanmukaisuuden kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin.

5. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa nopean asemakaavaprosessin. Asemakaavoitus kestää kaavan vireille tulosta kaavan hyväksymiseen noin vuoden. Kuntien väliset erot ovat suuria. Kaavoituksen nopeuteen vaikuttavat yhtenäinen näkemys kunnan kehittämistavoitteista, asemakaavaprosessin hallinta ja kaavoituksen ohjelmointi sekä kunnan maapolitiikka. Valitusten käsittelyyn tuomioistuimissa kuluvaa aikaa voidaan pitää pitkänä, jos sitä verrataan asemakaavoituksen kestoon.



2.1.9 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelu

Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelu ovat läheisesti yhteydessä toisiinsa. Maanteiden ja ratojen suunnittelua koskevan lainsäädännön mukaan niiden yleis- ja yksityiskohtaisen suunnittelun on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, jossa väylän sijainti, suhde muuhun alueidenkäyttöön sekä vaikutukset on riittävällä tarkkuudella selvitetty. Tarkoituksena on tällä tavoin varmistaa liikenneväylien ja muun maankäytön riittävä yhteensovittaminen sekä vaikutusten tunnistaminen ja arviointi. Tämä alueidenkäytön ja väylien suunnittelua ohjaavien säännösten suhde on koettu toimivaksi. Käytännössä erityisesti yksityiskohtaisen suunnittelun yhteydessä alueidenkäyttöä ja liikenneväyliä on usein kuitenkin tarpeen suunnitella rinnan samanaikaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin mukaan alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittaminen on ollut hankepainotteista. Kyse on ollut usein ennemmin varautumisesta tarvittaviin liikenneväylien ja -alueiden aluetarpeisiin kuin yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteentoimivuuden optimoinnista. Tähän on osin vaikuttanut yleispiirteisen alueidenkäytön suunnittelun pirstaleisuus erityisesti kaupunkiseuduilla.

Varautuminen liikennejärjestelmän kehittämistarpeista johtuviin aluetarpeisiin ja niiden yhteensovittaminen muun maankäytön kanssa tulee olemaan edelleen tarpeen alueidenkäytössä. Tä-

män lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on kehitettävä liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen yhteentoimivuutta kokonaisvaltaisesti parantavaa suunnittelua erityisesti ilmastonmuutosta ja liikenteen päästöjä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.1.10 Vähittäiskauppa

Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on ollut edistää kaupan palveluiden sijoittumista keskusta-alueille sekä turvata eri kulkumuodoin saavutettavissa olevan vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittymisen edellytykset. Lain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Kaavajärjestelmän mukaisesti merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt osoitetaan maakuntakaavoissa. Vaikutuksiltaan paikalliset vähittäiskaupan suuryksiköt ratkaistaan kuntakaavoissa eli yleiskaavoissa ja asemakaavoissa.

Nykyisen kaltainen järjestelmä on ollut toiminnassa koko maankäyttö- ja rakennuslain ajan, mutta siihen on tehty merkittäviä muutoksia. Suuryksiköksi määriteltiin aluksi yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruinen vähittäiskaupan myymälä kuitenkin niin, että paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa rajattiin sääntelyn ulkopuolelle. Vuonna 2004 erityinen sijainnin ohjaus laajennettiin koskemaan myös myymäläkeskittymiä sekä myymälöiden laajentamisia. Vuoden 2010 muutoksilla vahvistettiin erityisesti maakuntakaavoituksen asemaa sekä laajennettiin ohjausta koskemaan myös paljon tilaa vaativan erikoistavarankauppaa. Vuoden 2015 muutoksilla kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskevaan säännökseen. Vuonna 2017 voimaan tulleilla muutoksilla vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja nostettiin 4 000 kerrosneliömetriin sekä poistettiin velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Lisäksi luovuttiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskauppaa koskevissa säännöksissä oleva täsmennetty valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä kumottiin.

Vähittäiskaupan selvitykset ja kaavaratkaisut on koettu liian yksityiskohtaisiksi suhteessa maakuntakaavan rooliin alueidenkäytön yleispiirteisenä suunnitelmana. Maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2017 voimaan tulleilla muutoksilla kumottiin velvoite osoittaa enimmäismitoitus maakuntakaavan keskustatoimintojen alueilla. Vuoden 2017 lakimuutoksen vaikutuksia käsittelevän selvityksen mukaan vähittäiskaupan mitoitus maakuntakaavatasolla koetaan edelleen haastavana. Vähittäiskaupan mitoittamista ja kaupan laadun eli toimialan määrittämistä pidetään kuitenkin tärkeänä ainakin kuntakaavoissa. Selvityksen mukaan kaikilla kaavatasoille olisi hyvä ottaa huomioon koko palveluverkon kehitys.

Suomen ympäristökeskuksen vähittäiskaupan rakennetta, sijaintia ja asiointia koskevien seurantatietojen mukaan keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan alalla ja kaupan alueet ovat kasvamassa merkittävämmiksi kaupan asiointipaikoiksi kuin kaupunkiseutujen pääkeskustat. Suurimmat kaupan alueet vastaavat vähittäiskaupan kerrosalaltaan ja työpaikkamäärältään keskisuuren kaupungin keskustaa. Keskustojen asema on heikentynyt paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kaupan lisäksi myös perinteisesti keskustapainotteisilla kaupan aloilla, kuten tavaratalo-, vaate-, kenkä- ja urheiluvälinekaupassa. Seurantatietojen mukaan ostosmatkat ovat pidentyneet. Vähittäiskauppa, erityisesti päivittäistavarakauppa aiheuttaa paljon enemmän matkoja ja kuljettuja kilometrejä kuin muut palvelut.

Vähittäiskaupan sijainnilla on merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehitykseen, koska kaupan ja erityisesti päivittäistavarakaupan läheisyyteen kytkeytyy enenevästi muita palveluita kuten verkko-ostosten toimituksia, kahvila- ja ravintolapalveluita, erilaisia elämyspalveluita

sekä julkisia palveluita kuten kirjasto-, kulttuuri- ja sosiaali- ja terveyspalveluita. Asukkaat hakeutuvat palveluiden läheisyyteen. Keskustan ensisijaisuus kaupan sijaintipaikkana turvaa ja mahdollistaa yhdyskuntarakenteen kestävän kehittämisen. Kaupan ohjauksella voidaan vaikuttaa hyvän yhdyskuntarakenteen muodostumiseen ja kestävään liikkumiseen, jolloin kaupan sijainnin ohjaus on edelleen perusteltua.

2.1.11 Tuulivoima

Tuulivoimarakentamiseen sovelletaan pääsääntöisesti samoja säännöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen. Tuulivoimalan rakentaminen edellyttää aina rakennuslupaa tai toimenpidelupaa. Kaavojen ja lupien tarve riippuu alueen kaavatilanteesta, tuulivoimalan sijaintipaikan ja sen ympäristön ominaisuuksista sekä hankkeen koosta. Tuulivoima-alueen toteuttaminen voi edellyttää esimerkiksi ilmailulain tai ympäristönsuojelulain mukaisia lupia tai ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Maankäyttö- ja rakennuslain tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset lain 10 a luvussa ovat olleet voimassa vuodesta 2011 lähtien. Luvussa säädetään niistä edellytyksistä ja sisältövaatimuksista, jolloin yleiskaavaa on mahdollista käyttää suoraan tuulivoimalan rakennusluvan myöntämisen perusteena. Lisäksi luvussa säädetään kunnan mahdollisuudesta periä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneita kustannuksia siltä, jonka aloitteesta tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseen on ryhdytty.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnissa (SY 1/2014) todettiin tuulivoiman nousseen ajankohtaiseksi vaihemaakuntakaavoituksen aiheeksi ja tuulivoimayleiskaavojen laatimisen lähteneen liikkeelle varsin vilkkaasti sen jälkeen, kun lakiin lisättiin säännökset mahdollisuudesta myöntää tuulivoimalalle rakennuslupa suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan avulla.

2.1.12 Rannat

Ranta-alueita koskevat erityiset sisältövaatimukset sisältyvät maankäyttö-ja rakennuslain 10 lukuun.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa ranta-alueilla suunnitelmallisuutta sekä erilaisten arvojen ja tarpeiden yhteensovittamista. Tärkeitä kysymyksiä ovat rakentamisen ohjaaminen, virkistystarpeiden ja rakentamisesta vapaana säilyvien alueiden turvaaminen, vesiensuojelu sekä rantoihin liittyvien luonnon- ja kulttuuriympäristön ja maiseman arvojen säilyttäminen.

Meren tai vesistön ranta-alueen suunnittelutarve koskee rantavyöhykettä ja ranta-aluetta. Rantavyöhykkeen on katsottu ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle, mutta ei kuitenkaan pidemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Rannan suunnittelutarve koskee myös rantavyöhykkeen ulkopuolella sellaista ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja maankäytön suunnittelemisen tarve tulee pääasiassa rantaan tukeutuvasta loma-asutuksesta. Ranta-alueen laajuus voi tilanteesta riippuen olla laajempikin kuin tuo 200 metriä. Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen laajuuden tulkinnasta on runsaasti oikeuskäytäntöä.

Ranta-alueiden rakentamisessa pääsääntö on, että rakennuksen rakentamisen pitää perustua asemakaavaan tai sellaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa on erityisesti määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Ellei tällaista kaavaa ole, edellyttää rakentaminen poikkeamispäätöstä rannan suunnittelutarvetta koskevasta säännöksestä.

Myös vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön rantavyöhykkeellä ja ranta-alueella edellyttää lähtökohtaisesti rakennuslupaa ja kaavallista tarkastelua. Kunta voi kuitenkin

maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:n mukaisesti osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön rannoilla ei edellytä poikkeamispäätöstä kaavan laatimisen tarpeesta ennen rakennuslupaa. Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. On myös huomattava, että rakennusjärjestyksellä ei voi ohittaa kaavassa osoitettua käyttötarkoitusta.

Suunniteltaessa ranta-alueita asema- tai yleiskaavalla, koskevat kaavoja niille kaavamuodoille säädetyt sisältövaatimukset. Kun ranta-alueita suunnitellaan pääasiassa loma-asutusta varten, on kaavoille säädetty erityisisä sisältövaatimuksia. Tällä säännöksellä on haluttu korostaa rantojen erityistä ympäristön kannalta herkkää luonnetta sekä tarvetta rakentamattomien yhtenäisten ranta-alueiden säilyttämiseen taajamien ja kylien ulkopuolella.

Yksi rantojen suunnittelun erityispiirre on maanomistajan oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen. Tällaisen ranta-asemakaavan hyväksyminen kuuluu kuitenkin kunnalle ja se laaditaan normaalien kaavan menettelysäännösten mukaisesti.

Tällä hetkellä suurin osa rantarakentamisesta perustuu kaavoitukseen. Rannan suunnittelutarve ja kaavoituksen edellyttäminen rannoilla tapahtuvan rakentamisen perustaksi on perusteltua myös jatkossa rantojen erityisluonteen ja niille kohdistuvien rakentamispaineiden takia. Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen erillistä ja monimutkaista määrittelyä sekä rantojen suunnittelun laadullisia vaatimuksia on sen sijaan syytä kehittää. Tavoite rantarakentamisen suunnitelmallisuudesta puoltaa ranta-asemakaavan tapaisen välineen säilyttämistä jatkossakin.

2.1.13 Suunnittelutarveratkaisut

Suunnittelutarvealueesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä. Suunnittelutarvealuekäsite syntyi alun perin rakennuslain taaja-asutuskäsitteen pohjalta. Suunnittelutarvealueen tarkoituksena on mahdollistaa rakennuslupaharkintaa laajempi mahdollisuus tarkastella rakentamisen edellytyksiä alueella, joka esimerkiksi tiivistyvän rakentamisen takia tai muusta syystä edellyttää yksittäistapauksessa saman tyyppistä pohdintaa kuin kaavoituksen yhteydessä. Suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueiksi määriteltävien alueiden tulkinta haluttiin säilyttää mahdollisimman samanlaisena kuin millaiseksi se oli rakennuslaissa määriteltyjen taaja-asutusalueiden osalta muodostunut. Siksi suunnittelutarvealueita koskeva säännös vastasi pääosin rakennuslain taaja-asutuksen määrittelyä.

Suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueiksi määriteltyjen alueiden lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin mahdollisuus määritellä suunnittelutarvealueita myös yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Suunnittelutarveratkaisu voidaan nykyisin eräin edellytyksin tehdä myös alueellisena.

Maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:ssä on määritelty rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueiden ulkopuolella. Niiden lisäksi on rakennusluvalle määritelty erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueilla (MRL 137 §). Erityisistä edellytyksistä voidaan tehdä päätös erikseen tai yhdessä rakennusluvan kanssa. Tällä menettelyllä voidaan turvata se, että varmuus rakennuspaikan soveltuvuudesta rakentamiseen voidaan saada jo ennen varsinaisten rakennuspiirustusten laatimista.

Tarve suunnittelutarveratkaisujen kaltaiselle välineelle ja harkinnalle on myös jatkossa. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa ei ole perusteltua ulottaa yksityiskohtaista alueidenkäytön ohjausta kaikille alueille. Siksi tarvitaan myös lupamenettelyä, johon voidaan kytkeä kaavoituksellista harkintaa.

2.1.14 Maailmanperintö

Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta vuonna 1972 tehdyn Unescon yleissopimuksen tavoitteena on kansojen välisen yhteistyön avulla tunnistaa ja turvata maailman keskeisten luonto- ja kulttuuriperintökohteiden arvot ja niiden säilyminen tuleville sukupolville. Sopimuksen tarkoittamat kohteet otetaan maailmanperintöluetteloon sopimusvaltioiden esityksestä.

Suomessa yleissopimus on tullut voimaan vuonna 1987 (SopS 19/1987). Maailmanperintöluettelossa on tällä hetkellä yhteensä seitsemän kohdetta Suomesta. Kulttuuriperintökohteina luettelossa ovat Suomenlinna, Vanha Rauma, Petäjäveden vanha kirkko, Verlan puuhiomo ja pahvitehdas, Sammallahdenmäen pronssikautinen hautaröykkiöalue ja kymmenen maan alueelle ulottuva sarjanimeämiskohde Struven ketju. Luonnonperintökohteena luettelossa on Merenkurkun saaristo, joka on sarjanimeämiskohde Ruotsin Korkean Rannikon kanssa.

Nykyisessä lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä maailmanperintökohteiden suojelusta. Kaikki kohteet kuuluvat maankäytön suunnittelun ja rakentamisen osalta maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalaan. Oikeuskäytännön perusteella maankäyttö- ja rakennuslaissa olisi tarpeen täsmentää, mitä kohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen säilyttämisvelvoite tarkoittaa kaavaa varten laadittavien selvitysten riittävyyden sekä kaavaa koskevien tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamisen kannalta. Asemakaava-alueiden ulkopuolella säilyttämisvelvoite olisi tarpeen ottaa huomioon myös rakentamisluvan edellytyksiä arvioitaessa.

2.2 Digitalisaatio

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki ei tällä hetkellä tunnista alueidenkäytön suunnittelua digitaalisessa toimintaympäristössä. Digitalisaatiolla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Digitalisaatio tarkoittaa tiedon tallentamista, siirtämistä ja käsittelyä tietokoneiden ymmärtämässä muodossa. Digitalisaatiolla tarkoitetaan myös laajempaa taloudellista ja yhteiskunnallista muutosta, joka on seurausta tieto- ja viestintätekniikan kehityksestä. Digitalisaation hyödyntäminen parhaimmalla mahdollisella tavalla ei ole nykyisten prosessien muuttamista digitaaliseen muotoon, vaan asiakaslähtöistä palvelujen uudelleen suunnittelua ja koko toimintamallin muutosta.[1] Digitalisaatio tarjoaa julkisen sektorin organisaatioille uusia mahdollisuuksia uudistaa toimintaa, tuottaa kustannussäästöjä sekä parantaa asiakaskokemusta, palvelujen saatavuutta ja laatua. Aikaa kuluttava manuaalinen työ jää pois sekä viranomaisilta että kansalaisilta. Palvelut toimivat taustalla ennakoiden kansalaisten palvelutarvetta eivätkä välttämättä vaadi käyttäjältään enää minkäänlaisia toimenpiteitä palveluprosessissa[2]. Digitalisaation tavoitteena maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa ja laajemmin rakennetun ympäristön digitalisaatiossa on toimiva yhteiskunta, jossa yhteentoimiva tieto virtaa oikeansuuntaisin tietovirroin, hyvin organisoitujen tietovarantojen välillä. Tieto on saatavilla tietoa hyödyntäville yhteiskunnan eri toimijoille, kuten esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaisille, yksityisille kiinteistö- ja rakentamisalan toimijoille (KIRA-ala), yrityksille ja järjestöille.

Viime vuosien aikana on laadittu erilaisia maankäytön ja rakentamisen digitalisointiin liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Keskeisimpiä hankkeita on olleet Tulevaisuuden maankäyttöpäätök-

[1] Tihinen ym. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2019. s.9
[2] Rousku ym. 2017 Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2017, s.83-85.

set -hanke, Paikkatietoalustan (PTA) osahankkeista Maankäyttöpäätökset-hanke ja sen työpaketit, Kuntapilotti-hanke, Kansallinen maastotietokanta (KMTK), KIRA-digi ja sen kokeiluhankkeet ja Kuntakaavasimulaatio-hanke.

Alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen digitalisaatiolla halutaan edistää mahdollisuuksia vasta aikamme merkittävimpiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, kaupungistumiseen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvillä päätöksillä on kauaskantoisia vaikutuksia ympäristöömme. Alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvien päätösten digitalisoinnilla sekä tietojen kansallisen saatavuuden ja yhteentoimivuuden kehittämisellä voidaan edistää tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja tietojen valtakunnallista käytettävyyttä.

Nykytilanteessa eri viranomaisten alueidenkäyttöä koskevat päätökset ja suunnitelmat ovat hajallaan eri tietovarannoissa ja tiedot ovat usein vaikeasti saatavissa, yhdistettävissä ja hyödynnettävissä. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on valmisteltu pääosin aikana, jolloin ei ole ollut käytettävissä digitalisaation tuomia hyötyjä. Digitaaliset suunnitteluun liittyvät työvälineet ja tiedonrakenteet ovat kehittyneet valtavasti viime vuosien aikana[3]. Kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset sähköiset kaavoituksen prosessit ovat muovautuneet paperimuotoisen prosessien vastineeksi. Prosessit ovat tehottomia, päällekkäistä työtä tehdään paljon ja prosesseissa syntyvän tiedon hyödyntäminen on rajallista. Useissa digitalisointiin liittyvissä hankkeissa on lähdetty siitä, että nykyiset prosessit siirretään digitaaliseen muotoon. Esimerkiksi kaavakartat ovat paikkatietokantoja ja kaavat piirretään digitaalisilla työkaluilla. Prosessi kuitenkin hukkaa tietoa joka vaiheessa ja kutistuu lopulta PDF-muodosta tulostettavaksi kaavakartaksi, jonka visuaalisesti tulkittavat viivat ja tekstilyhenteet saavat lainvoiman. Suurin osa kaavoista laaditaan jo nyt tietomallimuotoisena paikkatieto- tai CAD-ohjelmistolla. Tiedon rakenteiden ja tallennuksen muodot määritellään kuitenkin organisaatiolähtöisesti. Yhtenäisiä ja sitovia vaatimuksia kaavojen tietomalleille ei ole, vaikka erilaisia ehdotuksia ja suosituksia erilaisista rakenteista on tehty. Yhtenäisten tietomallien puute vaikeuttaa tiedon hyödyntämistä organisaation ulkopuolella, mutta myös esimeriksi organisaation sisällä eri toimialalla[4]. Lähes kaikkien kuntien rakennusvalvontojen osalta tilanne on toinen. Viimeisen muutaman vuoden aikana kunnilla on ollut käytössä rakennusvalvonnan sähköinen asiointipalvelu, jossa hakemus syntyy sähköisenä ja kulkee sähköisenä koko lupaprosessin ajan aina sähköiseen arkistoon saakka.

Yleisellä tasolla tunnistettuja maankäyttö- ja rakennuslain nykyjärjestelmän haasteita liittyy tiedon tuotantoon ja käsittelyyn. Tiedon ylläpitoon tarvittavat resurssit ovat merkittäviä ja resurssihukan osuus on suuri ja virhetulkinnat ovat yleisiä. Tietojen saatavuudessa, laadussa ja ajantasaisuudessa on haasteita ja eri tietojen keskinäinen analysointi on vaikeaa ja tietojen käyttöaste on alhainen. Tiedon tuotantoon ja ylläpitoon liittyy riskejä ja järjestelmien yhteentoimivuudessa on merkittäviä haasteita.[5] Alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen prosessien vaiheiden yhdistäminen koetaan haastavaksi. Alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien päätösten digitalisoimiseksi tarvitaan muutoksia päätöksiä koskeviin tietorakenteisiin, jotta prosessien välinen yhteentoimivuus toteutuu.

Keskeinen haaste rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa on se, että kaavoitusta koskevat tietoaineistot eivät ole yhtenäisiä. Tietoaineistot vaihtelevat rakenteeltaan, ajantasaisuudeltaan ja

[3] Malinen ym. 2019 Suomen ympäristökeskuksen raportteja 18/2019 s. 12.
[4] Ekroos ym. 2018, Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. s. 27.
[5] Aarnio ym. 2020 Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:5 s. 21-22.

laadultaan ja ne eivät ole kattavasti saatavilla yhtenäisessä muodossa. Tietomallien yhteentoimivuusmäärittelyjä on tehty useita, mutta valtakunnallista yhteentoimivuuden tavoitetta ei ole aikaisemmin toteutettu. Valtakunnallisia standardeja ei ole määritelty riittävän tarkasti. Eri kuntien tuottamat tiedot poikkeavat toisistaan rakenteeltaan, sisällöltään ja semantiikaltaan. Kaavoitusta koskevat tiedot pitää hankkia usein kuntakohtaisesti ja tiedon luovutuksen käytännöt, kuten esimerkiksi hinnoittelu, käyttöehdot, tiedostomuodot, vaihtelevat kunnittain. Kunnilla tietopyyntöihin kuluva henkilötyö on merkittävä. Lisäksi aina ei ole tietoa siitä, mitä tietoaineistoja on olemassa, koska kunnat eivät ole kattavasti laatineet metatietoja aineistoistaan. Kunnissa on tuotettu aineistoja eri tavoin, johtuen erilaisista toimintatavoista, eri tietojärjestelmien lähtökohdista sekä erilaisista tulkinnoista. Tämä aiheuttaa lisätyötä viranomaisissa sekä kuntarajat ylittävissä hankkeissa.

Kaavaprosessissa tuotettu tieto on usein vaikeasti hyödynnettävissä muualla. Ympäristöhallinto ja muut valtion viranomaiset kuin yksityiset organisaatiotkin, tarvitsevat alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevia päätöstietoja toiminnassaan. Tällä hetkellä tietoja kopioidaan erilaisista lähteistä viranomaisten järjestelmiin ja tietoa päivitetään manuaalisesti. Päällekkäinen, toisteinen tiedontuotanto on keskeinen nykytilanteen ongelma. Se sitoo organisaatioiden resursseja tuottamattomiin työvaiheisiin, lisää virhemahdollisuuksia ja vaatii tarpeetonta laite- ja konesalikapasiteettia. Esimerkiksi yksittäistä hanketta koskevaa tietoa tuotetaan eri tahoilla, osin päällekkäistä tietoa tallennetaan eri rekistereihin ja järjestelmiin ja tiedot ovat vaikeasti yhdistettävissä. Yhdisteltävyys on hankalaa osin tietoaineistojen takia ja osin koska tietojärjestelmät ole yhteentoimivia. Päällekkäisestä työstä aiheutuu moninkertaisia ylläpitokustannuksia. Eri tietoaineistojen käyttäjät joutuvat tekemään ylimääräistä työtä tiedon käyttöön saamisessa ja sen varmistamisessa, että tieto todella on käyttökelpoista.[6]

Täysimitallisen rakennetun ympäristön digitalisaation toteutumisen osalta kuntien yhteentoimiva tiedontuotanto, kuten esimerkiksi vakioidun tietomallin mukainen kaavoitus, ei riitä. Tarvitaan laajempaa yhteentoimivuutta valtakunnallisesti tietojärjestelmien- ja tietovarantojen tasolla. Laajempaa yhteentoimivuutta rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa on lähdetty edistämään rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhti-hankkeessa. Haasteita ilmenee rakennetun ympäristön tietojen käsittelyssä ja hyödyntämisessä myös valtion tietovarannoissa ja tiedon virtaamisessa valtion tietojärjestelmistä takaisin kuntien järjestelmiin. Valtion tietovarantoja on kehitetty viimeisten vuosikymmenten aikana toisistaan erillään, eikä valtakunnallista tietojärjestelmäarkkitehtuuria ole suunniteltu kokonaisuutena. Keskeisimmät rakennetun ympäristön valtakunnalliset tietovarannot ovat hajaantuneet eri ministeriöiden alaisiin viranomaisiin ja tietovarannot eivät ole yhteentoimivia eikä niiden tietovirtoja ole suunniteltu kokonaisuutena. Tämä myös vaikuttaa kuntiin niiden toimittaessa samoja rakennetun ympäristön tietoja useisiin valtion viranomaisiin, kuhunkin viranomaiseen hieman erilaisena. Tarkkaa semanttista yhteentoimivuuden määritelmää ei ole osattu aikaisemmin noudattaa valtakunnallisesti. Tämä on johtanut siihen, että keskeiset rakennuksen ydintiedot, kuten kerrosala ja kokonaisala, on tulkittu useilla eri tavoilla erilaisissa kunnissa ja prosesseissa. Nykyinen rakennusrekisteri ei ole semanttisesti yhteentoimiva, eikä se tue esimerkiksi verotuksen toteutumista tasapuolisena ilman tietojen tarkastamista erikseen. Lisäksi kunnat eivät aina saa valtion tietovarannoissa muutettuja tai korjattuja tietoja takaisin omiin tietojärjestelmiin. Tämä aiheuttaa kunnille vuosittain toistuvaa työtä.

Asukkaiden, kiinteistön omistajien sekä ympäristöstä kiinnostuneiden yritysten ja järjestöjen osalta keskeiset kehittämistarpeet liittyvät omaa ympäristöä koskevan tiedonsaannin ja osallis-

[6] Aarnio ym. 2020, Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:5 s.21-22.

tumismahdollisuuksien parantamiseen. Nykyisin on haasteita ajantasaisen ja ymmärrettävän tiedon saatavuuteen, tiedonkulun haasteita esiintyy kansalaisten ja viranomaisten välillä ja asukkaisen mahdollisuuksia osallistua oman elinympäristön suunnitteluun ja saada tietoa omasta elinympäristöstä tulisi helpottaa. Yritysten liiketoimin-, investointi- ja sijoittumispäätösten pohjalle kaivataan parempaa tietoa ympäristön tilasta ja suunnittelutilanteesta. Tiedon heikko saatavuus voi heikentää yritysten mahdollisuuksia palveluiden kehittämiseen, prosessien automatisointiin ja liiketoiminnan kehittämiseen.

2.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa

2.3.1 Osallistuminen

Kaavoitukseen osallistumisesta ja vuorovaikutusmenettelyistä on säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslain yleisissä säännöksissä (1. luku) ja lain 8. luvussa sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Kaavoitusta koskevia menettelysäännöksiä sovelletaan myös useissa muissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa prosesseissa, esimerkiksi rakennusjärjestyksen laatimisessa sekä katu- ja hulevesisuunnittelussa. Alueidenkäytön suunnittelun vuorovaikutteisuus, osallistumismahdollisuuksien korostaminen sekä avoimuuden lisääminen olivat keskeisiä tavoitteita maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa ja tämä näkyy jo lain yleisissä tavoitteissa.

Laissa on säädetty kaavoitukseen liittyvästä tiedottamisesta ja kaavoitusmenettelyyn liittyvästä vuorovaikutuksesta joustavasti. Kunnan on laadittava vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, elleivät ne ole merkitykseltään vähäisiä. Keskeinen merkitys on kaavaprosessin alussa laadittavalla osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla, jossa käsitellään kuhunkin kaavahankkeeseen liittyviä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä sekä kaavan vaikutusten arvioinnin tekemiseen liittyviä kysymyksiä. Vaikutuksiltaan vähäisissä kaavoissa tällaista suunnitelmaa ei ole tarpeen tehdä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta tiedotetaan osallisten tiedonsaannin edellyttämällä tavalla. Menettelyn tarkoituksena on mitoittaa kaavoitusmenettelyyn liittyvä osallistuminen ja vuorovaikutus tarkoituksenmukaisesti kunkin kaavahankkeen edellyttämällä tavalla.

Kaavoja valmisteltaessa on osallisille annettava mahdollisuus mielipiteensä esittämiseen ja jokainen kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville ennen sen hyväksymistä. Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa (Suomen ympäristö 1/2014) todettiin, että kun osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana, luo maankäyttö- ja rakennuslaki sinänsä hyvät edellytykset osallistumiselle ja vuorovaikutukselle. Sikäli kun ongelmia on esiintynyt, johtuvat ne enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain säännöksistä. Kaavaprosesseihin osallistuvat kokevat pääsääntöisesti saavansa riittävästi tietoa kaavoituksesta. Osallistumisen vaikuttavuuteen ei kuitenkaan olla tyytyväisiä. Osallistuminen painottuu monessa tilanteessa kaavaprosessin myöhäiseen vaiheeseen. Arvioinnissa tuotiin esille myös tarve tarkastella vuorovaikutuksen toimivuutta yhtä kaavaprosessia laajempana kokonaisuutena.

Myös tuoreempi selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa (Ympäristöministeriön julkaisu 2019:33) toi esille, että moni vastaajista oli tyytymätön muutoshankkeiden kulkuun ja sujuvuuteen. Tyytymättömyys johtui pääosin liian vähäisestä tai huonosti ajoitetuista osallisuus- ja vuorovaikutusprosesseista, näennäisiksi koetuista vaikutusmahdollisuuk-

sista sekä suunnittelun ja päätöksenteon koetusta läpinäkymättömyydestä, mitkä ovat heijastuneet epäoikeudenmukaisuuden kokemuksina. Moni vastaajista myös koki olennaisen ja selkokielisen tiedon hankkimisen vaikeaksi ja paljon erilaisia resursseja vaativaksi.

2.3.2 Vaikutusten arviointi

Kaavojen vaikutusten arvioinnissa arvioidaan ennakkoon kaavaa laadittaessa ja siihen liittyviä valintoja tehtäessä sekä päätöksentekovaiheessa kaavan merkittäviä vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin keskeinen tehtävä on tukea kaavojen laatimiseen liittyvää vaihtoehtojen arviointia ja vuorovaikutusta sekä varmistaa, että kaavat täyttävät niille asetetut sisältövaatimukset. Kaavojen vaikutusten arviointia koskevilla säännöksillä on myös pantu täytäntöön SOVA-direktiivin (2001/42/EY) velvoitteet koskien kaavoja ja maankäytön suunnitelmia.

Kaavoja koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien kehittyminen on parantanut hyvän suunnittelun edellytyksiä ja kaavojen laatua. Niiden oikeaa kohdentamista ja rajaamista korostettiin vuonna 2015 voimaan tulleella MRL 9 §:n muutoksella (HE 334/2014 vp), jossa pelkän selvitysten riittävyyden sijaan painotettiin arvioitavien vaikutusten merkittävyyttä sekä kaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioon ottamista tarvittavien selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuutta määriteltäessä.

Vuonna 2017 mahdollistettiin hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin tekeminen kaavoituksen yhteydessä niissä tilanteissa, joissa kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi. Tätä mahdollisuutta on käytetty hyväksi tähän mennessä lähinnä tuulivoimayleiskaavoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää säännökset menettelyistä tilanteissa, joissa laadittavalla kaavalla on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen sopimusosapuolena olevan valtion tai toisen EU:n jäsenvaltion alueella. Säännöksillä on toimeenpantu SOVA-direktiivin velvoitteet tältä osin.

2.3.3 Viranomaisyhteistyö ja alueidenkäytön valvonta

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Maakunnan liittojen tehtävänä on maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu.

ELY-keskusten roolina on puolestaan edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

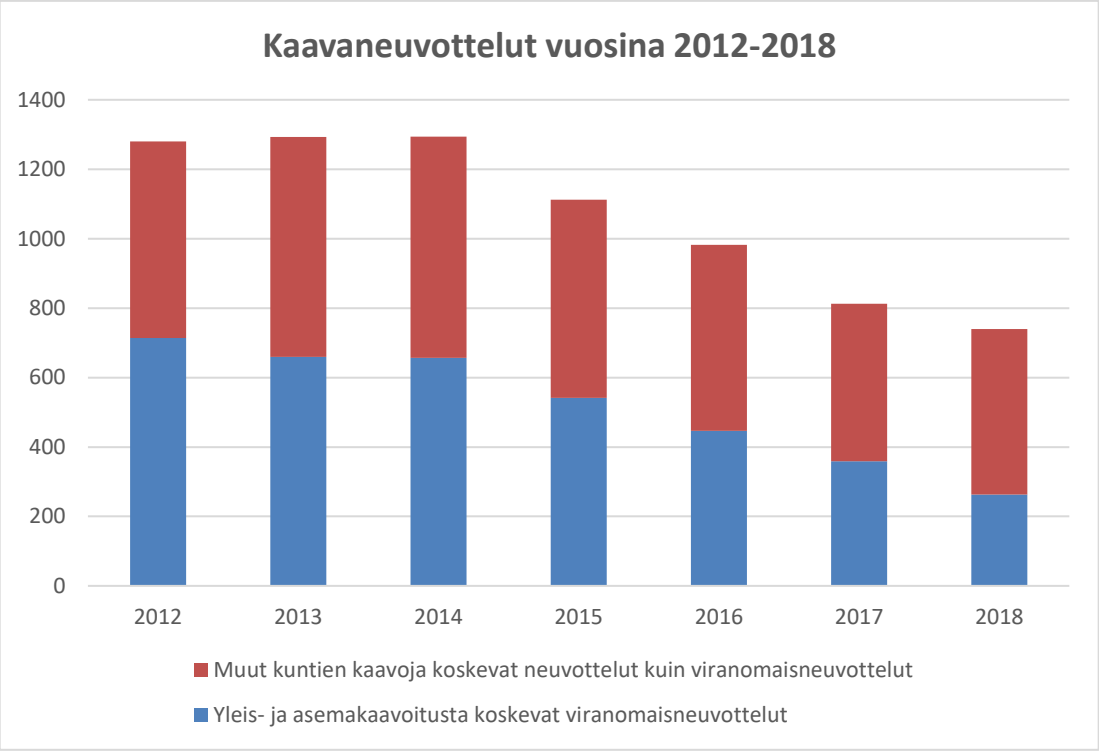
ELY-keskusten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia toimintamuotoja kuntien alueidenkäytön edistämisessä ovat kaavoihin liittyvät viranomaisneuvottelut, lausunnot sekä vuotuiset kehittämiskeskustelut. Lisäksi edistämistehtävää toteutetaan monilla muilla tavoilla, joita ei ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. ELY-keskus voi antaa kunnille muuta asiantuntija-apua, osallistua muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin ja järjestää kuntien edustajille sekä muille sidosryhmille koulutustilaisuuksia.

ELY-keskusten ohella kunnat tekevät yhteistyötä kaavoituksessa myös muiden valtion viranomaisten kanssa. Viranomaisneuvotteluihin kutsutaan viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Kunnat voivat järjestää muita kuin lakisääteisiä neuvotteluja (ns. työneuvotteluja)

ELY-keskuksen lisäksi myös muiden viranomaisten kanssa. Muilta viranomaisilta pyydetään lausuntoja tarpeen mukaan.

Vuotuisia kehittämiskeskusteluja kuntien ja ELY-keskusten välillä on pääsääntöisesti arvioitu myönteisesti. Osa ELY-keskuksista on järjestänyt kehittämiskeskusteluja myös kuntaryhmittäin. Kehittämiskeskustelujen osalta on ollut esillä tilannekohtaisen harkinnan lisääminen.

Kuntakaavoituksessa viranomaisneuvottelut ovat ensisijainen kuntien ja ELY-keskusten yhteistyömuoto. Kaavoja valmisteltaessa viranomaisneuvottelu tarvitaan silloin kun kaava koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Viranomaisneuvottelujen määrä on viime vuosina laskenut voimakkaasti. Vuonna 2012 viranomaisneuvotteluja järjestettiin reilu 700 ja vuonna 2018 enää noin 250. Viranomaisneuvottelujen vähenemiseen on osaltaan vaikuttanut vuonna 2017 voimaan tullut lakimuutos, jolla viranomaisneuvottelujen järjestämisen kynnystä nostettiin. Neuvottelujen määrän vähenemiseen voi osaltaan vaikuttaa myös kuntien kaavoitusaktiivisuuden väheneminen (esim. rantaosayleiskaavojen valmistuttua). Viranomaisneuvottelujen ohella järjestetään paljon myös epävirallisia kaavaneuvotteluja. Näiden muiden kaavaneuvottelujen määrä on viime vuosina ollut kasvussa.



Kuva: Kuntakaavoja koskevat viranomaisneuvottelut ja muut kaavaneuvottelut vuosina 2012 – 2018

Viranomaisneuvottelut ovat myös maakuntakaavoituksessa keskeinen yhteistyömuoto. Viranomaisneuvotteluihin osallistuvat maakunnan liiton lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ne ministeriöt joita asia koskee sekä tarpeen mukaan muut viranomaiset, joiden toimialaan

kuuluvia asioita kaavassa käsitellään. Maakuntakaavoista viranomaisneuvottelut järjestetään kaavoitukseen ryhdyttäessä sekä ennen kaavaehdotuksen julkista nähtäville asettamista. Ennen jälkimmäistä viranomaisneuvottelua pyydetään viranomaisten lausunnot. Viranomaisneuvottelujen lisäksi myös maakuntakaavoja laadittaessa järjestetään yleensä tarpeen mukaan epäviralisia työneuvotteluita, kaavaa laativan maakunnan liiton ja asianomaisten viranomaistahojen kesken.

Alueidenkäyttöä koskevat valtion viranomaisten valvontatehtävät ovat muuttuneet maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa. Maakuntakaavojen vahvistamismenettely ympäristöministeriössä poistui lakimuutoksella vuonna 2016. Ympäristöministeriölle jäi tehtäväksi alueidenkäytön ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus.

Vuonna 2017 tehdyssä lakimuutoksessa (HE 251/2016 vp) toteutettu elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain mukaista valvontatehtävää supistettiin. Muutos on herättänyt keskustelua ja laajemman valvontaroolin palauttamista on esitetty erityisesti valtion ympäristöhallinnossa. Kuntakentällä näkemykset tästä asiasta ovat jakautuneet.

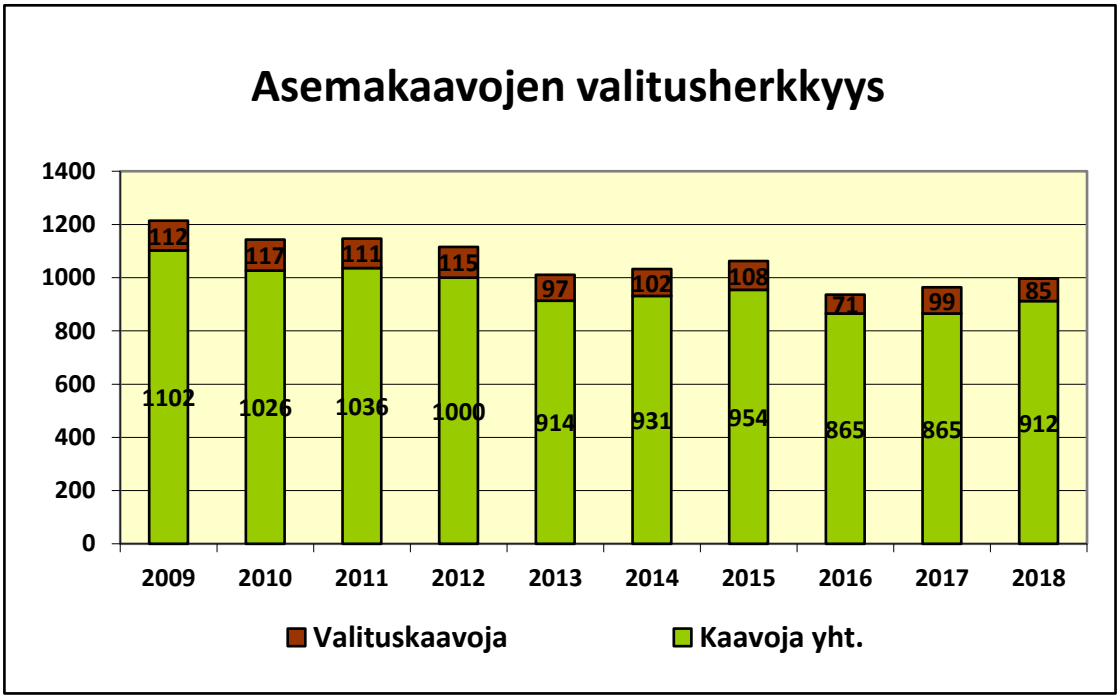
2.4 Muutoksenhaku

Muutoksenhaku kaavoista ja rakennusjärjestyksistä perustuu kuntalain (410/2015) mukaiseen kunnallisvalitukseen. Valituksen voi tehdä siis se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Maakuntakaavaa koskevasta päätöksestä valituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Valitusoikeus on myös viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Kaavoja koskevan muutoksenhaun pääsäännöstä on poikettu vaikutukseltaan vähäisissä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksissa, joiden valitusoikeus on rajattu asianosaisiin. Vaikutuksiltaan vähäiset kaavat on määritelty varsin suppeasti. Vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan sekä maakuntakaavoja koskien myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Muutoksenhaku kuntakaavoista on säilynyt samalla tasolla vuodesta toiseen. Asemakaavoista noin 10 prosentista valitetaan.

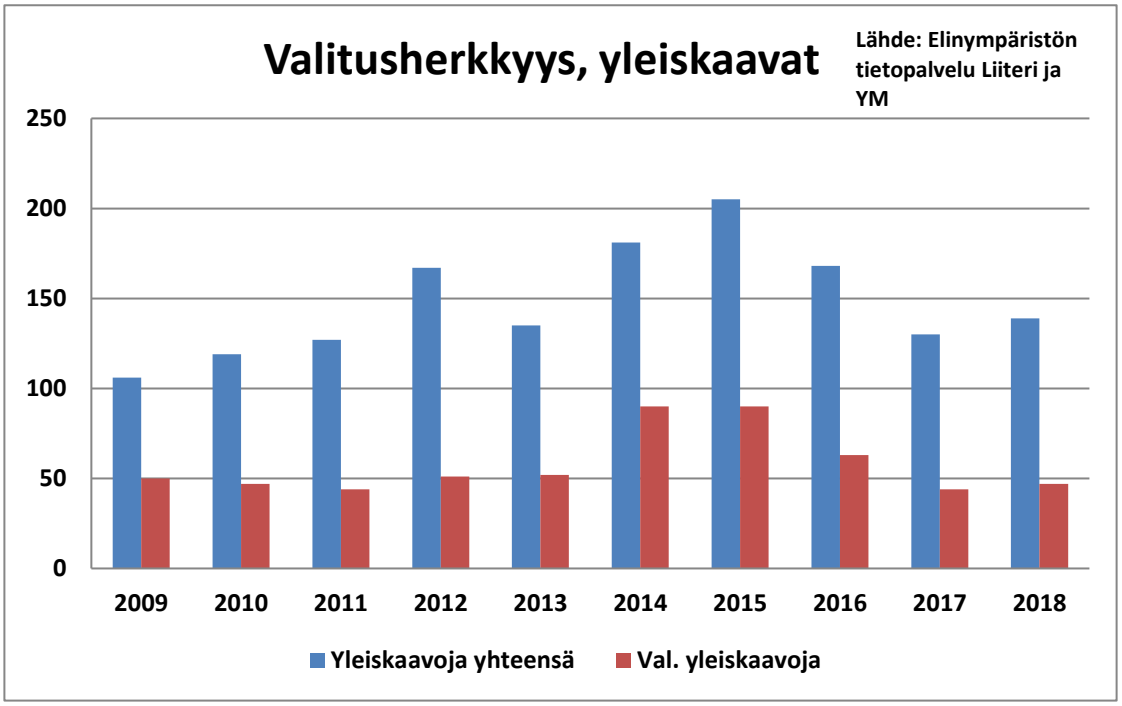


Kuva: Asemakaavojen valitusherkkyys vuosina 2009–2018

Vuonna 2019 laaditussa selvityksessä Asemakaavoitus ja asianosaisperustelinen valitusoikeus (Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27) selvitettiin, minkälaiset valittajaryhmät asemakaavoista ovat valittaneet vuosina 2016 ja 2017. Valituksia oli yhteensä 258. Näistä yksityisten tekemiä valituksia oli 76 prosenttia, yhdistysten tekemiä valituksia 17 prosenttia ja yhdistysten sekä yksityisten yhdessä samalla valituskirjelmällä tekemiä valituksia oli 2 prosenttia. Viranomaiset olivat valittajina 5 prosentissa tapauksista.

Selvityksessä tutkittiin myös asianosaisuutta yksityisten tekemissä asemakaavavalituksissa. Yksityisiksi valittajiksi katsottiin luonnolliset henkilöt, asunto-osakeyhtiöt ja muut yritykset ja yhteisöt. Valittajista 92 prosentilla oli selvä oma intressi tai ainakin lähialueintressi valituksen kohteena olevaan kaavaan ja vain 7 prosenttia voitiin katsoa kunnan jäsenen valvontaintressissä tehdyiksi.

Yleiskaavoista valituksia kohdistuu noin 40 prosenttiin kaavoista niiden laaja-alaisuuden ja käsiteltävien asioiden moninaisuuden takia.



Kuva: Yleiskaavojen valitusherkkyys vuosina 2009–2018

Muutoksenhaku rakennus- ja toimenpideluvasta sekä rakennuksen purkamisluvasta ja maisematyöluvasta perustuu hallintovalitukseen. Valitukseen oikeutettuihin liittyy asianosaisten lisäksi lupakohtaisia erityispiirteitä. Esimerkiksi purkamisluvasta maisematyöluvasta voivat valittaa myös kunnan jäsenet. Myös poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta valituslaji on hallintovalitus.

Purkamisluvasta on voimassa olevan lain mukaan valitusoikeus kunnan jäsenellä ja purkamisen mahdollistavassa rakennusluvassa valitusoikeus on rajattu asianosaisiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tilanteissa, joissa kysymys on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamisesta. Tämä on johtanut siihen, että purkamisen mahdollistavaa rakennuslupaa saatetaan hakea purkamisluvan sijaan myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole tarkoituskaan rakentaa uutta rakennusta.

2.5 Kaavojen toteuttaminen

2.5.1 Tonttijako

Säännökset

Tonttijaossa suunnitellaan, miten asemakaavan rakennuskortteli jaetaan kiinteistötalouden, rakentamisen ja tontin käytön kannalta tarkoituksenmukaisiksi rekisterikiinteistöiksi. Tonttijako on myös asemakaavaan toimeenpanon väline. Suhteessa kiinteistönmuodostamiseen tonttijako

on esivaihe: sitovan tonttijaon mukainen tontti muodostetaan kiinteistöksi kiinteistötoimituksessa, jossa tontti lohkotaan ja rekisteröidään kiinteistörekisteriin yhdeksi maanomistuksen yksiköksi, tontiksi. Tonttijaosta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa ja lohkomisesta kiinteistönmuodostamislaissa (KML, 554/1995). Tonttijako voidaan osoittaa asemakaavassa, jolloin se on luonteeltaan ohjeellinen tai sitova. Asemakaavan hyväksymisen jälkeen sitova tonttijako voidaan laatia ja asemakaavassa osoitettua tonttijakoa voidaan muuttaa myöhemmin tehtävällä erillisen tonttijaon päätöksellä.

Tontti-nimisiä kiinteistöjä voidaan muodostaa vain asemakaava-alueella ja vain sellaisiin rakennuskortteleihin, joihin on laadittu sitova tonttijako.

Tonttijaon laatimista koskevat säännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslain 78-82 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37-40 §:ssä. Lisäksi laissa säädetään tonttijaon muutoksenhausta 187 ja 190 §:ssä ja valitusoikeudesta 194 §:ssä. Tonttijakopäätöksen voimaantulosta säädetään lain 200 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 §:ssä sekä tällaisen päätöksen täytäntöönpanosta ennen lainvoimaa lain 202 §:ssä. Asioiden käsittelytaksoista säädetään yleisesti lain 145 §:ssä. Töiden suorittaminen ja merkkien asettaminen maastoon tonttijaon aikana on mahdollista lain 204 a §:n nojalla.

Tonttijako voidaan toimittaa vasta kun asemakaavapäätös on tullut lainvoimaiseksi ja kaava kuulutettu voimaantulleeksi. Täytäntöönpanosta kuitenkin ennen päätöksen lainvoimaa säädetään lain 201 §:ssä. Rakennuslupaa ei yleensä voida myöntää ennen sitovan tonttijaon hyväksymistä (MRL 81 §), mutta poikkeuksia tähän on säädetty lain 201 a § ja 202 §:ssä. Lisäksi lain yleinen poikkeusmenettely (MRL 171 §) on käytettävissä. Sitovan tonttijaon alueella ei lohkomista saa suorittaa siten, että toimituksessa muodostuu rakennuskorttelin tai tonttijaon mukaisen tontin rajasta poikkeava uusi kiinteistöraja (KML 32 §).

Osassa kunnista sovelletaan kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettua lakia (1257/2010, jatkossa kokeilulaki), jonka 5 §:n mukaan rakennuslupa on mahdollista myöntää, MRL 81 §:n 2 momentista poiketen, ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista.

Erillisen tonttijaon laatijan tulee olla pätevä tehtävään (MRL 79 §). Erillisen tonttijaon voi laatia kunnan kiinteistöinsinööri tai hänen määräyksestään kunnan muu viranhaltija, jolla tulee olla maanmittausalan korkeakoulututkinto tai muu vähintään teknikkotasoinen maanmittausalan tutkinto (maankäyttö- ja rakennusasetus, MRA 37.4 §).

Kiinteistöinsinöörin kelpoisuusvaatimuksista säädetään laissa kunnan kiinteistöinsinööristä (557/1995). Lain 2 §:n mukaan kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto. Saman lain 1 §:n mukaan kunnassa, joka huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä, tulee olla kiinteistöinsinööri. Myös muussa kunnassa voi olla kiinteistöinsinööri. Kiinteistönmuodostamislain 5 §:n mukaan toimitusinsinöörinä kiinteistötoimituksessa voi olla tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri ja ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko.

Käytäntö

Kuntiin on muodostunut erilaisia tonttijakojen laatimisen käytäntöjä. Osassa kunnista tonttijaot tehdään ohjeellisina, osassa sitovina, osassa kaavan yhteydessä ja osassa erillisinä tonttijakoina. Myös maksukäytännöt vaihtelevat samoin se, jaetaanko kortteli ensimmäisen kerran tonteiksi kokonaisuutena vai tehdäänkö jakoa tontti kerrallaan. Kokeilualueilla tonttijaot voidaan tehdä

rakennusluvan myöntämisen kanssa samanaikaisesti tai luvan myöntämisen jälkeen, muualla rakennuslupaa ei saa myöntää, ennen kuin tontti on rekisteröity.

Tonttijakojen määrät vaihtelevat kunnittain paljon, nollasta useampaan sataan tonttijakopäätöksen vuodessa. Asioiden keskimääräiset käsittelyajat vireilletulosta päätöksen tekemiseen ovat tyypillisimmillään kuukaudesta neljään kuukauteen, jos päätöksistä ei valiteta. Maksullisten tonttijakojen asiakashinnat vaihtelevat perusteittain ja kunnittain. Erillisten tonttijakojen hinnat vaihtelevat muutamasta sadasta eurosta noin tuhanteen euroon ja ylikin. Sitovat tonttijaot tehtäneen monissa isoissa kunnissa erillisinä tonttijakoina ennemmin kuin asemakaavapäätöksissä, vaikka molempia menettelyitä esiintyy. Tonttijakotehtäviä hoitavien henkilöiden määrä ja käytetyt henkilötyövuodet vaihtelevat paljon kunnittain. Osa käyttää tehtävän hoitamisessa myös ostopalveluja. Isommissa kunnissa tonttijakotehtäviin on resursoitu noin yhdestä neljään henkilötyövuotta kuntaa kohden.

Tonttijako palvelee myös tarpeita, joita ei ole mainittu laissa, kuten osoitteiden antamista, kiinteistön arvonmääritystä, määräalojen koelaskentoja ja verotusta.

Tonttijakopäätös on kaavan tyyppinen asiakirja, jota koskeva päätös jää voimaan ja vaikuttamaan pitkäksi aikaa päätöksenteon jälkeen. Päätöstä on, jollei sitä muuteta uudella tonttijaolla, vuosienkin kuluttua noudatettava ryhdyttäessä rakentamaan alueelle. Tästä syystä tonttijakoa koskevien päätöstietojen asianmukainen tiedonhallinta ja helppo löydettävyys myös jälkikäteen on tärkeää.

Oikeuskäytäntö

Tonttijaoista löytyy maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisajalta muutama korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Tontin murto-osainen yhteisomistus on edellyttänyt omistajien yhteistä rakennuslupahakemusta tai suostumusta, hallinnanjakosopimus on voinut vaikuttaa kuitenkin laintulkintaan (korkein hallinto-oikeus, KHO 2013:43 ja 2018:82). Tontinosan lunastusoikeus on ollut otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa siten, että lunastusoikeus ei saa aiheuttaa MRL 54 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa (KHO 2008:60). Sitova tonttijako tai sen tarve on voinut vaikuttaa oman asunnon luovutusvoiton verotukseen (KHO 2015:75) ja kiinteistöveron määrään (Turun hallinto-oikeus, HaO 13.2.2012). Uusin vuosikirjaratkaisu koski erillisen tonttijakopäätöksen purkamista viranomaisen toimivallan puuttumisen vuoksi (KHO 2021:117).

Tonttijakoa koskevassa tulkintakäytännössä (esim. eduskunnan oikeusasiamies, EOA 9.2.2006, HaO 13.2.2012 12/0089/3 ja KHO 2011:84) on ollut epäselvää, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 3 momentin mukaisella rakennuspaikan käsitteellä tarkoitetaan ja mikä on ohjeellisten kaavamerkintöjen merkitys rakennuspaikkaa koskevassa oikeusharkinnassa.

Nykytilan arviointi

Mahdollisuuteen laatia tonttijako asemakaavan laatimisen yhteydessä tai erikseen on oltu tyytyväisiä. Järjestelmä on luonteeltaan yhden luukun malli, jossa samalla hallinnollisella päätöksellä voidaan ratkaista kaksi laissa säädettyä erillistä ja harkintakriteereiltään itsenäistä ratkaistavaa asiaa. Tällainen yhden luukun mallin käyttömahdollisuus on koettu tarpeelliseksi ja menettelyiden sujuvuutta edistäviksi.

Ohjeellisella tonttijaolla ei ole maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia oikeusvaikutuksia. Käytännössä kaavaan merkitty ohjeellinen tonttijako vaikuttaa kuitenkin rakennuspaikan sopi-

vuuden tulkintaan rakennuslupaharkinnassa. Kaavoissa käytetään ohjeellisen tontin tai tonttijaon lisäksi käsitteitä ohjeellinen rakennuspaikka ja ohjeellinen rakennusala osoittamaan, miten rakennukset voisivat sijoittua kortteliin. Lakiuudistuksessa olisi harkittava mahdollisuutta luopua ohjeellisen tonttijaon käsitteen mainitsemisesta laissa, kun muistakaan ohjeellisista merkinnöistä ei ole laissa mainintaa.

Tonttijaon kuulemissäännöksissä (MRL 79 §) nostetaan esille vastapäisen kiinteistön omistaja tai haltija, vaikka nämä eivät tyypillisesti ole vaikutusperusteisesti tonttijakoasian asianosaisia. Kuulemissäännöstä on tältä osin tarpeen päivittää.

Tonttijakoasioissa tiedoksiantoja annetaan nykyään julkisin kuulutuksin ja kunnallisin ilmoituksin. Nämä olisi korvattava tarvittaessa tehokkaammilla tiedoksiannon muodoilla asianosaisille, jos mahdollista. Henkilökohtainen viesti on yleensä tehokkaampi tapa saattaa asia henkilön tietoon kuin julkinen kuuluttaminen tietoverkossa. Toisaalta julkinen kuuluttaminen ehkäisee oikeudellisessa mielessä kuulematta jättämisestä johtuvan muotovirheen. Säännöksessä olisi pyrittävä yhdistämään tiedoksiannon tehokkuus ja muodon täyttyminen.

Tonttijaon ratkaisuharkinnan kriteerit ja menettelysäännökset on säädetty osin lain, osin asetuksen tasolla. Lain tarkkarajaisuuden ja soveltamisalan täsmällisyyden vaatimukset puoltavat täsmällisempää sääntelyä lain tasolla.

Vaatimus ajoyhteysrasitteen osoittamisesta tonttijaossa (MRA 37 §) on osoittautunut hankalaksi sen vuoksi, että rasite varsinaisesti perustetaan vasta kiinteistönmuodostamistoimituksessa. Rasite perustetaan kiinteistönmuodostamislain säännösten mukaisesti, jolloin rasitteen paikaksi voidaan määrätä muukin kuin tonttijaossa osoitettu. (Maaoikeus, MO, 6.3.2012, tuomio 12/3198) Tarkoituksenmukaisempaa ja selkeämpää on, että rasite osoitetaan vain yhdessä menettelyssä.

Kokeilulain malli, jossa rakennuslupa voidaan myöntää ennen sitovaa tonttijakoa ja tontin kiinteistönmuodostamista, on toiminut kokeilulain seurantatulosten mukaan hyvin sitä soveltavissa kunnissa. Vastaava malli on sittemmin hyväksytty pääsäännöksi kolmiulotteisessa kiinteistönmuodostamisessa. Jälkimmäisessä on sallittu pienimuotoinen poikkeaminen tonttijaosta, jos siihen on kaikkien asianosaisten suostumus (MRL 81 a §). Kokeilulaki on ollut voimassa 10 vuotta ja kokeilun tulokset ovat tiedossa. Kokeilulaki olisi kumottava, koska tarve kokeiluun on päättynyt.

Tonttijako oikeusvaikutuksineen on voimassa siinä osoitetun tontin kiinteistöksi muodostamisen jälkeenkin. Kiinteistönmuodostamisessa tonttijaon rajasta voidaan poiketa kiinteistönmuodostamisasetuksen (1189/1996) 20 §:n nojalla. Tämä voi johtaa ristiriitaisiin rajamerkintöihin eri rekistereissä ja oikeudellisesti epäselviin tulkintatilanteisiin rakennuslupaa myönnettäessä. Tilannetta olisi pyrittävä selkeyttämään.

Tonttijaon laatimiskustannusten perimisessä on ollut kunnissa erilaisia käytäntöjä. Lähtökohtana on, että lain edellyttämä sitova tonttijako tehdään asemakaava-alueelle ensimmäisen kerran maksutta, sillä ensimmäinen tonttijako on viranomaisaloitteinen, viranomaisen tehtäviin kuuluva välttämätön kaavan toteuttamisen vaihe. Se toteuttaa samaa yleisen edun tavoitetta kuin asemakaavakin. Sääntelyä on tarpeen selkeyttää maksullisuuden osalta käytäntöjen yhtenäistämiseksi.

Ei-ammattimaisten henkilöiden vaikeus hahmottaa tonttijaon oikeudellista merkitystä voi osittain johtua käytetystä käsitteestä. Monet hahmottavat nimen niin, että tonttijaolla syntyisi uusi rakentamiskelpoinen tontti, vaikka tällainen syntyy vasta kiinteistönmuodostamistoimituksessa.

Tontti-käsitteen käyttö maankäyttö- ja rakennuslain joissain pykälissä aiheuttaa sekaannusta, koska samaa nimeä käytetään suunnitellusta yksiköstä (ns. kaavatontti) ja kiinteistöksi muodostetusta yksiköstä (ns. rekisteritontti tai tontti). Käsitteiden päivittämistä olisi harkittava.

Tonttijaon laatijan pätevyyttä koskevien säännösten soveltaminen, kun tonttijako tehdään asemakaavan osana, on ollut osin tulkinnallisesti epäselvä. Asemakaavan laatijan pätevyydestä on säädetty erikseen, eikä säännöksessä oteta kantaa siihen, kuka voi laatia asemakaavan siltä osin, kun siihen sisältyy sitova tonttijako (MRA 3 §). Pätevyysvaatimuksia olisi peilattava kiinteistönmuodostuslainsäädännössä tapahtuneeseen kehitykseen ja huomioon olisi otettava myös vuonna 2020 voimaan tullut ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annettu valtioneuvoston asetus (376/2020).

Tutkinnonuudistus on muuttanut maanmittausalan koulutusta. Teknillisen korkeakoulun maanmittausosasto on lakannut olemasta, joten laissa oleva tätä koskeva viittaus on vanhentunut. Aalto-yliopistossa ei ole enää erityistä maanmittausalan diplomi-insinöörin tutkintonimikettä ja tutkintoa.

Kiinteistöinsinöörin virka ei ole kunnassa pakollinen, jolloin kunnan tarve nimetä kiinteistöinsinööri tonttijakoja varten on turhan raskas. Yksinkertaisempaa olisi säätää päivitetyistä tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksista suoraan maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Euroopan unionin ammattipätevyyssääntelyn toimeenpanemiseksi Suomessa on tullut voimaan velvollisuus tehdä pätevyyksistä säädettäessä niin sanottu suhteellisuusarviointi. Arvioinnin tekemisestä säädetään valtioneuvoston asetuksessa ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista. Velvollisuus tehdä suhteellisuusarviointi tulee voimaan, jos laissa säädetään tutkintovaatimuksista tarkemmin kuin vain viittaamalla yleisesti tutkinnon tasoon. Säännellyllä ammatilla tarkoitetaan virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää lainsäädännössä asetetut ammattipätevyyttä koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset (Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta ,1384/2015, 3 §).

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (79 §) ja -asetuksen (37 §) vaatimukset tonttijaon laatijan koulutuksesta täyttävät säännellyn ammatin määritelmän sisällön. Näin ollen, jos ehdotettavassa laissa esitetään nykyisen tapaista pätevyyden ilmaisevaa säännöstä, on valmistelun aikana tehtävä suhteellisuusarviointi ja lain voimaantulon jälkeen on ilmoitettava säännellyn ammatin tutkintovaatimuksista Euroopan komission tietokantaan (ks. myös Opetushallituksen verkkosivu suhteellisuusarvioinnista, linkki, viitattu 10.2.2021)

2.5.2 Yleiset alueet

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 luvussa säädetään asemakaavojen mukaisten yleisten alueiden toteuttamisesta. Toteuttaminen tarkoittaa useimmiten kaavassa kaduksi, liikennealueeksi, toriksi, puistoksi tai muuksi virkistysalueeksi osoitetun alueen suunnittelua ja rakentamista ja sen jälkeistä luovuttamista yleiseen käyttöön. Alueen hallinnan ja omistusoikeuden hankkiminen toteuttamisesta vastuulliselle kunnalle, tai muulle julkisyhteisölle, on välttämätöntä ennen toteuttamiseen ryhtymistä, jos tämä ei jo omista aluetta. Joitain poikkeuksia kunnan omistusoikeuden vaatimuksesta alueen rakentamisen ehtona on kuitenkin säädetty erityisesti katualueita koskien. Liikennealueista maantiet ovat valtion toteuttamisvastuulla, niiden toteuttamiseen sovelletaan lakia liikennejärjestelmästä ja maanteistä (maantielaki, 503/2005).

Säännökset kuntien oikeudesta lunastaa katualueet omistusoikeudella ja ottaa niitä haltuunsa toteuttamista varten sekä näihin liittyvistä menettelyistä ja korvauksista ovat maankäyttö- ja rakennuslain 92–96 §:ssä ja 104–109 §:ssä sekä siirtymäsäännöksistä 218 ja 219 §:ssä. Säännökset katusuunnitelmien ja muiden yleisten alueiden suunnitelmien tekemisestä sekä alueiden toteuttamisen ajankohdasta ja muista rakentamista ja yleiseen käyttöön luovuttamista koskevista asioista ovat lain 83–90 §:ssä. Lisäksi menettelystä ja vuorovaikutuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4147 §:ssä. Katusuunnitelman suhteesta toimenpidelupaan säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 126 ja 126 a §:ssä, purkamislupaan 127 §:ssä ja hulevesisuunnitelmaan 103 l §:ssä. Katusuunnitelmaan haetaan muutosta maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollisen oikaisuvaatimusvaiheen (187 §) jälkeen hallintovalituksin (190 §), suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös voidaan määrätä tulemaan voimaan ennen lainvoimaa (202 §). Velvollisuus pitää luetteloa maksamattomista mutta sovituista korvauksista on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:ssä.

Ensimmäisten asemakaavojen alueilla katualueiden haltuunoton järjestelmä ja katualueesta maksettava korvaus perustuvat vuonna 1958 säädettyyn poikkeuslakiin (jäljempänä myös valtuuslaki). Poikkeus koskee perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimusta. Poikkeuslain luoman ns. aukon katsottiin aikanaan olevan riittävä siihen, että vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki voitiin hyväksyä vuoden 1958 rakennuslakia varten säädetyn valtuuslain nojalla aineellisesti vain hieman muutettuna. (Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6/II.)

Väylänpidon vastuunjaon sääntely perustuu Suomessa useampaan lakiin, kuten maantielakiin, yksityistielakiin (560/2018) ja maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Kunnan velvoite ryhtyä pitämään katua on sidottu maankäyttö- ja rakennuslain 86 §:n mukaisesti asemakaavan toteutumiseen niin, että katu on rakennettava, kun toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eivätkä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset ole tähän nähden kohtuuttomia. Lain 86 a §:ssä on säädetty kadunpidon siirtymiseen liittyviä ehtoja silloin, kun kadunpitopäätös johtaa lakisääteisesti maantien lakkaamiseen ja väylänpito siirtyy valtiolta kunnalle.

Yksityistielain mukaan kunnan kadunpitovelvollisuuden alettua sellaisen kadun osalta, jolle yksityistien tai sen osan liikenne on tarkoitettu siirtyväksi, tai kunnan ryhdyttyä sellaista katua rakentamaan, kunnan on otettava tällaisen kaduksi muuttuvan yksityistien tai sen osan tienpito hoidettavakseen. Tieosakkaalla tai tiekunnalla on oikeus saattaa kysymys kunnan velvollisuudesta ottaa tienpito hoidettavakseen toimivaltaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsiteltäväksi ja tämä voi uhkasakolla velvoittaa kunnan täyttämään sanotun velvollisuuden (yksityistielaki 13 §).

Käytäntö

Kaavoissa osoitettujen yleisten alueiden toteuttaminen on yleensä maanteitä lukuun ottamatta kunnan tehtävä. Katujen osalta vastuutaho käy selkeästi ilmi laista (MRL 84 §), muiden yleisten alueiden osalta vastuutaho joko osoitetaan kaavassa tai se on, joissain tapauksissa, kuten hautausmaiden tai puistojen kohdalla, pääteltävissä alueen käyttötarkoituksesta tai muusta vastaavasta seikasta.

Alueiden toteutuminen vaikuttaa alueen asukkaiden ja muiden käyttäjien sekä naapurikiinteistöjen omistajien ja haltijoiden asemaan. Heidän mahdollisuutensa virkistäytyä, liikkua ja kokoontua ovat osittain kiinni yleisten alueiden toteutumisesta, sillä usein tontit pihoineen ja ympäristöineen eivät tiiviillä kaupunkialueella riitä näiden tarpeiden tyydyttämiseen. Samoin teleoperaattorit ja muut yhdyskuntaa ja kiinteistöjä palvelevien verkkojen omistajat ovat yleisten

alueiden toteutumisesta ja sen tavasta riippuvaisia, koska verkostojen runkolinjat sijoittuvat tiiviissä kaupunkirakenteessa katualueelle.

Maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan Manner-Suomen 293 kunnassa. Kuntien isot kokoerot ja erilainen toimintaympäristö vaikuttavat yleisten alueiden toteuttamiseen. Osa kunnista hoitaa prosesseja varsin itsenäisesti omin voimin, osa käyttää konsultteja esimerkiksi katusuunnittelun ja muun teknisen suunnittelun tueksi sekä täydentääkseen kiinteistötekniikan osaamistaan. Myös kuntien investointibudjetit ja kaupungin kasvuun liittyvä paine ja tarve suunnitella ja toteuttaa yleisiä alueita vaihtelevat suuresti.

Kustannuksiltaan katujen rakentaminen on kallein osa yleisten alueiden toteuttamista. Esimerkiksi Vantaalla vuosittaisesta noin 40 miljoonan euron investointibudjetista (2019) 5 prosenttia kuluu katujen suunnitteluun, 50 prosenttia katujen rakentamiseen ja 15 prosenttia puistojen ja muiden yleisten alueiden rakentamiseen, samoin 15 prosentia samanaikaisesti tehtävään vesihuoltoon. Kadun suunnittelu prosessina kestää yleensä muutamasta kuukaudesta vuoteen. Suunnittelun ja rakentamisen ajankohtaan vaikuttavat käytännössä kunnan investointibudjetti ja kadun alla kulkevien vesihuoltoverkkojen rakentamis- ja saneeraustarpeet.

Katujen haltuunotto (MRL 95 §) on yleensä kahdesta viikosta kahteen kuukauteen kestävä prosessi, jota hoidetaan kunnissa joko muiden töiden ohella tai viranhaltijan omana päätehtävänä. Asiakkaina prosessissa ovat katualueen ja naapuritonttien kiinteistönomistajat, jotka ovat kiinnostuneita paitsi siitä, mitä katualueelle on tulossa, myös oman tontin ja sillä olevien istutusten kohtalosta sekä korvauksista. Suurin osa katualueista saadaan kunnan haltuun vapaaehtoisin sopimuksin. Katualueiden vapaaehtoisia ja muita haltuunottoja tehdään Suomen kunnissa paljon. Valmisteluvaiheen työpajaan osallistuneissa vajaassa 10 kunnassa haltuunottoja tehtiin yhteensä arviolta runsas tuhat vuodessa.

Osallisille esitettävä katusuunnitelma tai muu yleisen alueen suunnitelma edeltää kadun rakentamista. Katusuunnitelma on luonteeltaan hallinnollinen, se ei ole tarkka tekninen suunnitelma, jonka avulla katu varsinaisesti rakennetaan. Katusuunnitelman tekeminen ajoittuu joko aikaan ennen tai jälkeen alueen omistuksen ja alueen hallinnan siirtymisen kunnalle, riippuen kunnan prosessikäytännöistä ja tapauksen olosuhteista. Lisäksi kadun rakentamisessa tarvitaan teknisiä suunnitelmia, joita on katuhankkeissa kymmeniä, jopa satoja. Niiden sisältö ei ole osallistumisen kohteena.

Katusuunnitelman tekeminen on usein se ensimmäinen vaihe, jossa kadun varren asukas saa konkreettisesti tiedon rakennettavasta kadusta ja hahmottaa, mitä se merkitsee hänen tonttinsa istutusten ja tulevan käytön kannalta. Katusuunnitelmista jätetään jonkin verran muistutuksia. Esimerkiksi Vantaalla jätettiin vuonna 2019 9 muistutusta, kun suunnitelmia tehtiin samana aikana yhteensä noin 30. Muistutukset kohdistuvat usein asemakaavassa ratkaistuun katualueen rajaukseen suhteessa tonttiin, eivätkä niinkään varsinaisiin suunnittelun kohteena oleviin ratkaisuihin. Rajaus suhteessa tonttiin on päätetty jo asemakaavassa.

Katusuunnitelman sisältö ja laajuus voivat vaihdella. Suunnitelmassa esitetään esimerkiksi ajoradan ja kevyen liikenteen väylän paikka, kadun poikkileikkaus ja kadun kuivatusjärjestely. Katusuunnitelmissa ei ratkaista liikenteen ohjauksen asioita, esimerkiksi sitä, onko tiellä läpiajokielto tai yksisuuntainen liikenne taikka tietty nopeusrajoitus. Sen sijaan töyssyt ja muut rakenteelliset ratkaisut kadun liikenneturvallisuuden parantamiseksi esitetään usein katusuunnitelmassa. Nykyisen laintulkinnan mukaan on epävarmaa, vaatiiko esimerkiksi töyssyjen jälkiasentaminen katusuunnitelman tekemistä vai ei. Kadun rakentamisvaiheessa käytännössä urakoitsija hoitaa asukastiedottamisen häiriöistä ja hankkeen etenemisestä, viranomaisen rooli on rakentamisvaiheessa vähäinen.

Katualueelle on paljon tulijoita ja paine alueen käyttämiselle muuhunkin kuin liikkumisen järjestämiseen lisääntyy kaupunkien tiivistyessä ja tonttimaan arvon kasvaessa. Asemakaavoituksessa olisi huolehdittava riittävästi, että katualueella on tilaa kaikelle sille toiminnalle ja niille laitteille, joita kadulle tulee. Kadun rakentaminen on kolmiulotteista ja tilantarpeita on sekä maanpinnan ala- että yläpuolella. Asemakaavassa on tärkeää huolehtia riittävästi kadun ja tonttien välisiin suhteisiin vaikuttavista asioista, kuten korkeusasemista ja tonttiliittymien mahdollisista paikoista.

Katusuunnitelmia hyödynnetään niiden valmistumisen jälkeen esimerkiksi tiedottamisessa, kunnossapidossa ja kadun rakenteita muutettaessa. Katusuunnitelmat ja muut yleisten alueiden suunnitelmat löytyvät joissain kaupungissa kaupungin nettisivuilta, mutta haasteena voi olla löytää ne muun kaupungin sivuilla olevan tiedon joukosta.

Digitalisaation myötä erilaisista johto-, putki-, kaapeli- ja muista verkoista ja infrastruktuurista ylläpidetään tietoja monissa rekistereissä ja luetteloissa. Esimerkiksi väylähallinto ylläpitää lakisääteisesti tie- ja katuverkon tietojärjestelmää (digiroad), maantielain mukaista maantierekisteriä (108 a §) ja verkkoinfrastruktuurilain mukaista rekisteriä verkkojen fyysisestä infrastruktuurista ja verkon osien sijainneista (laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja –käytöstä,276/2016). Maanmittauslaitos ylläpitää yksityistielain mukaista yksityistierekisteriä (89 §). Lisäksi kunnalla on johtorekistereitä (MRA 45 §) ja velvollisuus pitää erilaisia luetteloita mm. katujen ja muiden yhdyskuntarakenteen kustannusten korvausten suorittamisesta (MRA 102 § ja MRL 91 p §). Osa verkkoja koskevista merkinnöistä tehdään kiinteistörekisteriin (MRA 81 §) tai lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MRL 91 p ja 97 §). Monet viranomaiset pitävät lisäksi paikkatietopohjaisia rekistereitä ja kaupunkimalleja muun muassa kaduista ja muista yleisistä alueista sekä niitä koskevista suunnitelmista. Niiden avulla jaetaan tietoa myös internetissä.

Valtion ja kuntien, ja toisaalta yksityisteiden pitäjien, vastuunjaot väylänpidossa löytyvät erilaisista määritelmäsäännöksistä (MRL 83 §) ja eri osista maankäyttö- ja rakennuslakia sekä joiltain osin myös yksityistielaista ja maantielaista. Usein väylien toteutuksen kustannuksista myös sovitaan, joiltain osin ylläpitovastuista poiketenkin.

Nykytilan arviointi

Katujen haltuunoton sääntely on osa katujen ilmaisluovutusjärjestelmää, joka ehdotetaan poistettavaksi tässä lakiuudistuksessa. Ilmaisluovutusjärjestelmästä on luovuttava, sillä perusoikeuksista poikkeamista siihen oikeuttavan vanhan valtuuslain luoman aukon perusteella ei pääsääntöisesti pidetä enää asianmukaisena. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin aineellisoikeudellisten säännösten muutoksin (ks. PeVL 61/2010 vp, s. 5/II).

Katualueiden haltuunotto on tärkeää pystyä hoitamaan ketterästi kaupunkikehityksen rytmissä. Nyt ensimmäisten asemakaavojen alueilla se onnistuu sopimuksin tai poikkeuslakiin perustuvan ilmaisluovutuksen ja siihen liittyvän nopean haltuunottomenettelyn avulla.

Kun ilmaisluovutusmenettelystä on lakiuudistuksessa luovuttava, on mahdollista yhtenäistää katualueiden ennakkohaltuunottosäännöt niin, että ne olisivat samat sekä ensimmäisillä että muilla asemakaava-alueilla ja siten, että ne vastaisivat muiden kunnan toteutusvastuulle kuuluvien yleisten alueiden, kuten puistojen ja muiden viheralueiden, toteuttamista. Tämä selkeyttäisi sääntelyä ja menettelyitä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on nykyisten säädösvalmistelun käytäntöjen valossa melko avoimia säännöksiä kuntien oikeuksista ja velvollisuuksista yleisten alueiden toteuttamisessa.

Näissä säännöksissä annetaan oikeus esimerkiksi siirtää tehtävä viranomaiskoneiston ulkopuolelle tai oikeus lopettaa jokin tehtävä tai tehdä päätös ilman, että samalla säädetään sitä koskevan päätösharkinnan ehdoista. Esimerkiksi kadunpidon antaminen muiden tehtäväksi (84 §), kadunpidon lopettaminen (86 §) sekä osa yleisten alueiden suunnittelua koskevista lain säännöksistä ovat sisällöltään melko avoimia. Osittain rakentamisesta ja rakennusrajoituksista yleisillä alueilla on säädelty asetuksen puolella, vaikka asian luonteen vuoksi ja kunnan toimivaltaa koskevana laki olisi oikeampi säädöstaso (esimerkiksi MRA 47 §). Säännöksiä olisi tarkennettava perustuslain perusoikeusrajoituksia koskevan tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi.

Erilaiset joustot ja mahdollisuudet poiketa vähäisesti asemakaavasta tarkempia suunnitelmia ja rakentamista tehtäessä puuttuvat katujen ja yleisten alueiden toteuttamisen säännöksistä. Tällaisten lisäämistä lakiin olisi harkittava. Vähäisten poikkeamis- ja tarkennustarpeiden ilmetessä on turvauduttu tähän asti joko maankäyttö- ja rakennuslain yleiseen poikkeamissäännökseen (171 §) tai katusuunnitelmiin taikka rakentamiseen ilman edeltävää hallintomenettelyä.

Osallistuminen katualueita koskevaan päätöksentekoon ei aina tapahdu oikea-aikaisesti. Katualueiden suunnittelussa on huomattu, että monet muistutuksen jättäjät toivovat muutoksia asioihin, jotka on päätetty jo aiemmin asemakaavassa. Muistutukset katusuunnitelmasta eivät ole asiakkaille tehokas keino vaikuttaa, jos kohteena on katualueen rajaus, joka on päätetty lainvoimaisesti kaavassa ja jota ei voida muuttaa enää katusuunnitelmassa.

Osallistumisen aikana olisikin kaikilla suunnittelun tasoilla panostettava siihen, että ihmiset ymmärtävät kuulemisen kohteena olevien asiakirjojen sisällön ja sen, mitä muutoksia päätös aiheuttaa nykytilaan ja oikeudellisesti. Esimerkiksi asemakaavasta voi olla vaikea hahmottaa, missä kadut sijaitsevat luonnossa ja miten ne sijoittuvat oman kiinteistön alueelle luonnossa. (ks. myös Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen: Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja, YM 2020:9, s. 50.)

Asemakaava-aluetta toteutettaessa eri tahojen tarpeet katualueen käyttämiseen konkretisoituvat. Kustannustehokas ja sujuva toteutus onnistuu, kun toteuttamisen yksityiskohdat otetaan riittävästi huomioon asemakaavoituksessa ja suunnittelussa ja kun eri asiantuntijat toimivat aktiivisesti yhdessä. Uudistuksessa olisi pyrittävä edistämään tällaista yhteistyötä.

Liikenne- viestintä-, energia- ja vesiverkkoja koskevia viranomaisten tietoaineistoja on paljon ja niiden tiedonhallinnan suhteet ovat osin miettimättä. Verkkojen runkolinjat sijaitsevat taajamissa yleensä katualueilla, jolloin niitä koskevan ajantasaisen tiedon tarve on jatkuva sekä kunnalle että verkkoa rakentaville toimijoille. Koska tiedonhallintalaissa edellytetään viranomaisten säännöllisesti toistuvan ja vakiosisältöisen tiedon luovuttamista sähköisesti teknisten rajapintojen avulla, on odotettavissa, että tulevaisuudessa ainakin viranomaisten ylläpitämien rekistereiden tiedonhallinta, työnjako ja tehtävät selkiintyvät. Tämä kehitys olisi otettava huomioon ja sitä olisi mahdollisuuksien mukaan edistettävä.

Kadun tai muun yleisen alueen toteuttamisesta huolehtivien viranomaisten mahdollisuudet liikkua toisen alueella, asentaa tarvittaessa merkkejä ja tehdä muita suunnittelun ja rakentamisen valmistelun toimenpiteitä on tarpeen lisätä ehdotettavaan lakiin. Myös toimivalta mahdollisen avustajan käyttämiseen on lisättävä lain säännöksiin, koska kunnat ostavat katujen suunnittelun ja rakentamisen palveluita yleisesti yksityisiltä.

Voimassa olevan lain 109 §:n säännös kaavan toteuttamista ja korvausta koskevasta sopimuksesta on soveltamisalaltaan osin päällekkäinen muun muassa maakaaren kiinteistöjä koskevien sopimusten sääntelyn kanssa. Säännöksen sanamuoto on sillä tavoin lavea, että siinä näytettäisiin puuttuvan melko syvälle käyvästi tulevan luovutuksensaajan oikeusasemaan. Säännöstä

olisi tarpeen joko tarkentaa tai sen voisi jättää laista poiskin, koska maakaaressa on jo perussäännökset sopimusten sitovuudesta kiinteistöä koskevissa saannoissa.

2.5.3 Hulevedet

Säännökset

Hulevesien hallinnalla tarkoitetaan rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden imeyttämiseen, viivyttämiseen, johtamiseen, viemäröintiin ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä (MRL 103 a ja b §).

Hulevesien hallinnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 13 a luvussa, joka tuli voimaan 1.9.2014. Luvussa säädetään muun muassa hallinnan yleisistä tavoitteista (103 c §), kiinteistönomistajan vastuista (103 e, f, g, h §), kunnan velvollisuudesta järjestää ja suunnitella osaltaan hulevesien hallinta (103 i, l, m §), hulevesien hallinnan valvonnasta ja määräyksistä (103 d, j, k §) sekä hulevesimaksusta (103 n, o §). Luvun säännöksiä sovelletaan myös perustusten kuivatusvesiin. Muutoksenhausta säädetään lain 190 ja 190 b §:ssä, tarkastusoikeudesta lain 183 §:ssä ja töiden suorittamisesta lain 204 a §:ssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain (VHL, 119/2001) hulevesisääntely ovat aineelliselta alaltaan osin rinnakkaisia. Osittain lainvalinta sen suhteen, kumpaa sovelletaan, perustuu kunnan päätöksiin (ks. MRL 103 f ja VHL 2 ja 17 a §).

Käytäntö

Suomen Kuntaliitto on selvittänyt kuntien käytäntöjä hulevesien hallinnan organisoinnista kyselyllä vuonna 2019. Lähes 60 prosenttia vastaajista ilmoitti, että kunta vastaa kaikesta hulevesien hallinnasta, myös putkiviemäreistä alueellaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla eikä vesihuoltolaitos ole vastuutahona. Selvityksessä arvioitiin, että kuntien huleveden putkiviemäreitä voisi olla koko maassa hieman alle 19 000 kilometriä. Putkiviemäreistä noin 60 prosenttia oli kunnan, 40 prosenttia vesihuoltolaitoksen taseessa, tase kuvaa putkien omistusta. Hulevesien hallinnan organisointi kunnissa, Suomen Kuntaliitto, KL 2020, s. 4 – 8)

Arviolta noin 33 52 kuntaa on ottanut käyttöönsä hulevesimaksun. Maksujen vaihteluvälit ovat selvityksen mukaan melko suuria, koska maksu perustuu erilaisiin tekijöihin ja sen perusteena olevat seikat, esimerkiksi kiinteistöjen pinta-alat, vaihtelevat. Omakotitalon maksu voi vaihdella 10 eurosta kunnan taksan mukaiseen 2 000 euroon asti. Taksoissa on voitu määrätä enimmäismaksumääriä maksuluokittain esimerkiksi siten, että omakotitalokiinteistöjen vuosimaksu on korkeintaan 25 euroa vuodessa. (KL 2020, s. 14–19.)

Hulevesien hallinnan säännösten soveltamisesta on julkaistu yksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tulkinnanvaraisen hulevesitaksan soveltaminen maksun määräämistilanteessa edellyttää, että kunnan maksusta päättävän viranomaisen tulee selvittää kiinteistön tosiasialliset ominaisuudet ja olosuhteet ja esittää päätöksessään myös riittävät perustelut. Kunnan viranomaisen päätös oli tältä osin puutteellinen, eikä maksupäätöksen lainmukaisuutta ollut selvitetty. Hallinto-oikeuden ja lautakunnan päätökset kumottiin ja asia palautettiin lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. (KHO 2021:12)

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 16.9.2019 (päätös 19/0973/2) kaupungin hulevesitaksaa koskevan päätöksen maksun määräytymisen perusteen virheellisyyden vuoksi. Perusteella ei ollut riittävää yhteyttä alueella syntyvän huleveden määrään tai laatuun eikä se ollut perusteen osalta riittävän yhdenvertainen.

Ylimmille laillisuusvalvontaviranomaisille on kanneltu hulevesimaksuista keskimäärin arviolta 5 kertaa vuodessa. Useimmiten kantelun peruste on liittynyt joko maanomistajan saamien maksujen lukumäärään tai siihen, että maksuvelvollisuus on olemassa siitä huolimatta, että kiinteistö ei johda hulevesiään kunnan hulevesijärjestelmään eikä muullakaan tavoin hyödy siitä.

Nykytilan arviointi

Valmistelun aikana on noussut esille huoli hulevesimaksujen kohtuullisuudesta. Lisäksi kuntien asemakaava-alueita koskeva hulevesihallinnan järjestämisvastuun sisältö (103 i §) on ollut joissain kunnissa epäselvä.

Tavoitteena hulevesisääntelyn käyttöönoton yhteydessä oli, että hulevesimaksut olisivat kohtuulliset ja tasapuoliset eri käyttäjien kannalta ja että maksujen määräytymisessä otettaisiin erityisesti huomioon yhdenvertaisuusperiaate (HE 218/2013 vp, 103 n ja 103 m §, yksityiskohtaiset perustelut). Lisäksi maksun yhtenä perusteena olisi kiinteistön palvelusta saama hyöty, vaikka täyttä kustannusvastaavuutta ei tavoiteltukaan (PeVL 11/2014 vp, s. 6–7).

Kuntaliiton selvityksessä kuntien asiantuntijat ovat nostaneet esille joitain kokemiaan uusien säännösten tulkintaan liittyviä epäkohtia. Hulevesimaksuja hoitavat henkilöt ovat joissain kunnissa saaneet runsaasti kuntalaispalautetta ja he ovat kokeneet joutuneensa ratkomaan sellaisia haasteita, joihin lainsäädäntö ei suoraan tarjoa ratkaisuja. Säännöksiä on pidetty osin vaikeatajuisina. Kaikissa kunnissa ei ole pidetty hyvänä ratkaisua pitää hulevesistä huolehtimisen alueena kategorisesti koko asemakaava-aluetta, jos alue on kaavoitettu ja rakennettu melko väljästi kauan ennen hulevesisäädösten voimaantuloa ja sillä ei ole olemassa hulevesiviemäröintiä tai edes avo-ojia. Maksun käyttöönotossa vanhoilla alueilla kuntalaiset ovat alkaneet vaatia vastinetta maksulle, vaikka sinänsä mitään vesiongelmia ei olisikaan esiintynyt. Maksusta vapauttaminen on koettu pykälien perusteella lähes mahdottomaksi, mikä on voinut olla hankala selittää asiakkaalle. Verkostoon liittymisestä voidaan vapauttaa, mutta se ei vapauta suoraan julkisoikeudellisen maksun suorittamisvelvoitteesta. Hulevesimaksu tällaisenaan on mielletty veroluonteiseksi maksuksi, koska maksusta vapauttaminen on käytännössä mahdotonta esimerkiksi yleisten alueiden kuivatuksen hyötynäkökulman vuoksi. Lisäksi palautetta on annettu puutteista säädösten valmistelussa ja perusteluissa, kun julkisoikeudellisen hulevesimaksun käyttöönottoa ei perusteltu maankäyttö- ja rakennuslain valmistelussa riittävästi. Maksua on ollut vaikea perustella kuntalaisille, koska hulevesien käsittelyä pidetään vastaavanlaisena perusinfrana kuin esim. katujen ja puistojen kunnossapitoa. Vastauksissa on nostettu esille muitakin ongelmia ja kehittämistoiveita. (KL 2020, s. 21–24.)

Laissa säädetyn hulevesimaksun määräytymisperusteita olisi tarpeen tarkentaa lisäämällä lakiin lain perusteluissa esiin tuotuja kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden harkintaehtoja ja menettelyllisiä oikeusturvan takeita. Hulevesisäännöksiä sovellettaessa olisi tarpeen kiinnittää huomiota hulevesipalvelun tarpeeseen ja saatuun hyötyyn, sen varmistamiseksi, että kohtuullisuus ja oikeasuhtaisuus tulee riittävästi otetuksi huomioon maksutaksaa laadittaessa ja sitä tulkittaessa. Hallintolaista poikkeavia säännöksiä ei ole mahdollista säätää alemmanasteisin säännöksin eikä niitä voida asettaa myöskään taksapäätöksin tai soveltamiskäytännössä ilman lain tukea. Tarvittaessa sääntelyä olisi tarkennettava menettelynkin osalta tästä syystä ja perustuslain 21 ja 22 §:n toteutumisen turvaamiseksi.

2.5.4 Maapolitiikka

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tehtäviin kuuluu huolehtia maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan (MRL 20 §). Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle (MRL 5 a §).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty kuntien maapolitiikan sisällöstä tai tavoitteista tarkemmin. Maapolitiikan edellä mainitut säännökset lisättiin lakiin vuonna 2015 kilpailuun ja tonttitarjonnan riittävyyteen liittyvistä syistä. Kuntien harkintavaltaa maapoliittisten keinojen käytössä ei lakiuudistuksella haluttu rajoittaa. (HE 334/2014 vp, s. 1).

Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan keinoiksi laskettavista kunnan tehtävistä säädetään lain 12 a luvussa (Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen), 13 luvussa (Maan luovuttaminen ja lunastaminen), 14 luvussa (Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus) ja 15 luvussa (Kehittämisalueet). Lisäksi lain 10 luvussa (Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset) ja 12 luvussa (Kadut ja muut yleiset alueet) on kaavojen toteutusvastuun siirtoa koskevia säännöksiä (75 § 4 momentti ja 91 §) ja säännökset kunnan tehtävästä rakentaa asemakaava-alueiden kadut, puistot ja muut yleiset alueet. Myös 13 a luvun kunnan hulevesien hallinnan järjestämisen tehtävä asemakaava-alueella on asemakaavan toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään kunnan toimivaltuuksista käyttää julkista valtaa maapolitiikan alalla. Kunta voi lunastusuhalla velvoittaa omistajan rakentamaan rakennuspaikkansa asemakaavan toteuttamiseksi (97 §). Lisäksi kunta voi hankkia omistusoikeuden alueeseen lunastamalla (96 - 100 §) ja saada omistus- ja haltuunotto-oikeuden katualueisiin niin sanotun ilmaisluovutusmenettelyn nojalla (94, 95, 104 109 §). Kunta voi siirtää asemakaavan yleisten alueiden toteuttamisvastuun kustannusvastuineen yksityiselle (75, 84, 91, 112 §). Kehittämisalueiksi nimeämillään alueilla kunta voi päättää kiinteistöjärjestelyn tekemisestä erikseen säädetyllä tavalla mm. asemakaavoituksen hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi ja käyttää etuosto-oikeutta tavanomaista laajemmin (110–112 §). Kunta voi kehittämisalueella periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettua kohtuullista kehittämismaksua, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin (112 §). Kunta voi velvoittaa muuallakin asemakaavoitettavalla alueella maanomistajan, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin lain 12 a luvussa säädetyllä tavalla (91 a §). Lisäksi kunta voi käyttää kaavoitukseen, poikkeamiseen ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyvää harkintavaltaansa maapolitiikan tavoitteiden tukemiseen, vaikka näitä hallintopäätöksiä ei yleensä pidetäkään varsinaisina maapolitiikan keinoina.

Kunta käyttää maapolitiikassa sopimuksia ja muita yksityisoikeudellisia oikeustoimia muualla laissa säädetyn mukaisesti. Kunnat ostavat ja myyvät maata, vuokraavat tontteja, käyttävät kaavojen toteutumista ja muita tavoitteita tukevia tontinluovutusehtoja ja solmivat kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista koskevia sopimuksia (*maankäyttösopimus*, 91 b §). Yksityisoikeudellisten keinojen tehokkuus maapolitiikassa perustuu osittain lakisääteisiin keinoihin, jotka toimivat vapaaehtoisten keinojen perälautoina ja raamittajina. [ks. HE 167/2002 vp, s. 7/I ja 12/I)

Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan keinojen käyttö on pykälien soveltamisalaa koskevin säännöksin rajattu yleensä asemakaavoituksen piirissä olevalle tai asemakaavoitettavalle alueelle. Lunastamista (99 §) ja kehittämisaluemenettelyä (110–112 §) voidaan käyttää asemakaava-alueiden ulkopuolellakin, samoin maankäyttösopimuksia voidaan solmia määritelmän mukaan kaikilla kaavatasoilla.

Asemakaava-alueen toteuttaminen

Maapolitiikan yhtenä tavoitteena on edistää asemakaavojen toteutumista. Asemakaava toteutuu käytännössä, kun alueelle rakennetaan laadullisesti ja määrällisesti asemakaavan ohjaamalla tavalla. Toteuttaminen tarkoittaa sekä rakennuskortteleiden toteuttamista rakentamalla rakennuksia että yleisten alueiden toteuttamista rakentamalla katuja, puistoja ja muita vastaavia alueita. Yleisten alueiden toteuttamisesta vastaa pääasiassa kunta. Yleisiin tarkoituksiin, eli julkisyhteisöille julkisia tehtäviä varten, varattujen alueiden rakentamisesta vastaa kunta tai muu julkisyhteisö, yksityiseen rakentamiseen varattujen alueiden toteuttamisesta vastaa se, joka alueen omistaa.

Asemakaavassa on osoitettava rakennuskorttelin tai sen osan rakentamisen määrä. Yleensä osoitetaan maksimimäärä, jolloin rakennukset voidaan haluttaessa rakentaa myös kaavan osoittamaa kokonaisrakennusoikeutta pienemmiksi.

Alueen omistajalla ei ole velvollisuutta aktiivisesti rakentaa kiinteistöään ja siten toteuttaa asemakaavaa asemakaavapäätöksen voimaan tullessa. Maapolitiikan keinoilla velvoittaminen on kuitenkin mahdollista, se voi tapahtua esimerkiksi maankäyttösopimuksin, tontinluovutusehdoin ja rakentamiskehotuksin (MRL 97 §).

Kunta voi muotoilla asemakaavamääräykset, maankäyttösopimusehdot tai omistamillaan tonteilla tontinluovutusehdot siten, että rakentamiseen ryhtyessään toteuttaja on velvollinen rakentamaan tietyn minimimäärän erilaatuista rakentamista tai noudattamaan muuta rakentamisen laatua tai tapaa sääntelevää ehtoa. Asemakaavan yhteydessä kyse on julkisen vallan käytöstä, tontinluovutusehdoissa ja muissa sopimuksissa yksityisoikeudellisista velvoitteista.

Julkisyhteisöt vastaavat asemakaavan yleisten alueiden toteuttamisesta (MRL 84 ja 90 §). Kaavassa osoitetaan tai määrätään, mikä julkisyhteisö toteuttamisesta vastaa, yleensä se on muiden yleisten alueiden kuin maanteiden osalta kunta ja maanteiden osalta valtio. Lisäksi seurakunnat toteuttavat hautausmaiden alueita.

Ennen toteuttamista yleinen alue on hankittava julkisyhteisön omistukseen, jos se ei jo aluetta asemakaavoitettaessa ole tämän omistuksessa. Ensimmäisten asemakaavojen katualueiden osalta alueen haltuun saaminen riittää (MRL 94 ja 95 §).

Kunnat ja yksityiset palveluntarjoajat toteuttavat asemakaava-alueiden verkostomaiset infrastruktuuripalvelut, kuten veden, energian ja tietoliikenteen jakelupalvelut sekä rakentavat palvelujen vaatimat rakenteet. Palveluiden toteuttamisesta ei ole säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta näiden rakenteiden runkolinjat sijaitsevat usein katualueilla ja jakelu tonteille tapahtuu katujen kautta. Jos sijoittamisesta ei sovita, maankäyttöoikeuden pakkotoiminen saaminen perustuu osin maankäyttö- ja rakennuslakiin, osin kunkin palvelun erityislakiin, osin lunastus- tai kiinteistönmuodostamislakiin tai muuhun käyttöoikeuksien perustamista sääntelevään lakiin. (Ks. esimerkiksi vesihuoltolaki; sähkömarkkinalaki, 588/2013; maakaasumarkkinalaki, 587/2017 ja sähköisen viestinnän palveluista annettu laki, 917/2014.) Kunnan tehtävänä on sovittaa katualueelle sijoitettavat johdot, laitteet ja rakenteet yhteen (MRL 84 §).

Kunnalla on velvollisuus ryhtyä toteuttamaan yleisiä alueita, kun asemakaavan mukainen maankäyttö sitä edellyttää eivätkä toteuttamisen kustannukset ole kunnalle kohtuuttomia tai lykkääminen kunnan taloudelliset edellytykset huomioon ottaen perusteltua. (ks. MRL 86 ja 90 §).

Velvollisuudesta pitää kunnossa ja puhtaana asemakaava-alueella olevat kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet säädetään laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (kunnossapitolaki, 669/1978). Pääasiassa katujen ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapitovastuu kuuluu kunnalle (4, 6, 11 §), mutta

katujen puhtaanapito kuuluu osiin myös tontinomistajille (10 §). Kunta voi päättää ottaa huolehtiakseen tontinomistajalle kuuluvista puhtaanapitotehtävistä määrättyjen katujen tai tehtävien osalta, jolloin vastuu tehtävän hoitamisesta siirtyy kunnalle (13 §) ja omistajalle syntyy kustannuksien kattamiseksi vastaava maksuvelvollisuus (14 b §).

Kunta vastaa hulevesien hallinnan järjestämisestä asemakaava-alueella. Kunta voi ottaa järjestettäväkseen hulevesien hallinnan muillakin alueilla. (MRL 103 i §.) Kunta voi periä kunnan hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi vuosimaksuja hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta (MRL103 n §).

Maanomistajan maapolitiikan maksuvelvoitteet ja kustannusvastuut

Maapolitiikan tehtäväkokonaisuuteen kuuluu kunnan oikeus periä asemakaava-alueen maanomistajilta hulevesimaksujen lisäksi kehittämismaksuja ja –korvauksia yleisten alueiden rakentamisen ja yleisten tonttien hankkimisen kustannusten kattamiseksi.

Kehittämis*maksu* voidaan periä nimetyillä kehittämisalueilla, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin (112 §). Muista maksun määräämisen edellytyksistä ei ole säädetty.

Kehittämis*korvaus* voidaan periä kaikilla asemakaavoitettavilla alueilla, jos lain 12 a luvussa (91 a-p §) säädetyt edellytykset täyttyvät. Lain 91 a §:n mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa ja velvollisuuden täyttämisessä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Lain 91 c §:n mukaan kehittämiskorvauksena kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista.

Kehittämiskorvauksen hallinnollisen määräämisen sijaan on lainsäätäjän pyrkimys ollut kustannusten korvaamisesta sopiminen vapaaehtoisin sopimuksin (91 a §).

Maankäyttösopimus tarkoittaa määritelmän mukaan kaikkia kunnan kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (91 b §). Sopimuskumppanina kunnalla voi olla muukin kuin maanomistaja. Maankäyttösopimuksilla voidaan luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (91 b § 3 momentti).

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 d §:ssä säädetään kustannuksista, jotka voidaan ottaa maksua määrättäessä huomioon kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituina kustannuksina. Huomioon voidaan ottaa pykälässä tarkemmin määrätyt toimenpiteet ja niistä kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset.

Jos toimenpiteet on merkittävältä osin toteutettu etukäteen ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi (91 e §).

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä (91 f §). Jos edellä mainitut kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset jäävät määrältään tätä arvonnousun 60 prosentin osuutta vähäisemmäksi, on maksun maksimimäärä käytännössä 60 prosentin arvonnousun tasoa alhaisempi. Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä. Muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta. (91 c §.)

Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi (91 d §).

Lain 12 a luvussa säädetään lisäksi tarkemmin kehittämiskorvauksen määräämisestä ja kehittämiskorvaukselle suoritettavasta korosta (91 g §), lausunnon pyytämisestä Maanmittauslaitokselta ja maanomistajien kuulemisesta (91 h §), maksuvelvollisesta ja maksun toimeenpanosta (91 i §), erääntymisestä ja viivästyskorosta (91 j §), maksujärjestelyistä (91 k §), maksun kohdistamisesta (91 l §), maksun perimättä jättämisestä (91 m §), vapautuksesta ja lykkäämisestä (91 n §), maksuoikaisusta (91 o §) sekä maksun kirjaamisesta (91 p §). Lain 12 a luvun säännösten noudattamisesta ja niistä poikkeamisesta sopimustoiminnassa säädetään edellä kuvatulla tavalla lain 91 a ja b §:ssä.

Lain 15 luvussa säädetyn kehittämismaksun perusteista tai toimeenpanosta ei ole 12 a luvun kaltaisia tarkempia säännöksiä. Kehittämismaksun määräämiseen sovelletaan erityissäännösten puuttuessa julkisoikeudellisia maksuja koskevaa yleislainsäädäntöä, kuten hallintolakia ja lakia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta.

Lain 75 §:n 4 momentissa, 84 §:n 2 momentissa sekä 91 §:ssä ja 112 §:n 1 kohdassa säädetään kunnan oikeudesta siirtää yleisen alueen toteuttamisvastuu säännöksestä riippuen joko maanomistajalle, alueen haltijalle, kehittämisyhtiölle tai muulle taholle. Toteuttamisvastuuseen kuuluu siihen liittyvä kustannusvastuu (HE 101/1998 vp, s. 90/II). Säännösten soveltamiseen voi liittyä sopimus (HE 101/1998 vp, s. 44/I), mutta laissa ei ole säädetty sopimisesta säännösten soveltamisen edellytykseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään oikeudesta periä kunnalle asian käsittelystä aiheutuvat kustannukset maanomistajalta silloin, kun kaava tai muu suunnitelma on tehty pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana. Tätä tarkoittavat säännökset ovat lain 59 (asemakaava), 76 (ranta-asemakaava), 77 c (tuulivoimayleiskaava) ja 82 (tonttijako) pykälissä. Tonttijaon kustannukset voidaan periä omistajan lisäksi maan haltijalta. Asemakaavasta ja tonttijaosta maksu voidaan periä vain, jos maksuvelvollinen on tehnyt aloitteen tai hakemuksen, muissa mainituissa säännöksissä ei ole vastaavaa edellytystä. Jos maanomistaja laatii ranta-asemakaavan, hänen tehtävänään on laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelma, pohjakartta ja kaavaehdotus omalla kustannuksellaan. Muutoin kaavoitus on viranomaistoimintaa ja luonteeltaan julkisen vallan käyttöä ja viranomaisen kustannusvastuulla.

Muu maapolitiikan lainsäädäntö ja maan hankkiminen kunnan omistukseen

Maapolitiikan alaan luetaan kunnan maanhankinta ja -luovutus ja eräät muiden lakien mukaiset keinot, joilla edistetään maan myyntiä kunnalle ja kaavojen toteutumista.

Kunta voi hankkia maata eri tarkoituksiin, mutta siltä osin kuin maanhankinta liittyy kunnan yhdyskuntarakentamisen kehittämiseen tai kaavojen toteuttamiseen, maanhankintaa pidetään kunnan maapolitiikan keinona.

Maankäyttö- ja rakennuslain lunastamista ja muuta maan saamista koskevan sääntelyn (MRL 13 ja 14 luku) lisäksi kunta saa ostaa maata pakkotoimisesti etuostolla. Etuostolaissa (608/1977) säädetään kunnan etuosto-oikeudesta kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Suurimmaksi osaksi kunnat hankkivat maata omistukseensa ostamalla sitä vapaaehtoisin kaupoin.

Kiinteistönmuodostamislaissa säädetään mahdollisuudesta järjestellä ensimmäisen asemakaava-alueen rakennusmaata. Järjestelyssä alueita muodostetaan kiinteistöiksi. Lisäksi omistusoikeuksia järjestellään rakennusoikeuden ilmeisen epätasaisen jakautumisen tasaamiseksi (KML 12 luku).

Kiinteistönmuodostamislaissa säädetään kunnan oikeudesta lunastaa sitovan tonttijaon mukaiseen tonttiin kuuluvat osat, jollei tontin osan omistaja ole pannut vireille vaatimusta tontin muun osan lunastamisesta vuoden kuluessa asemakaavapäätöksen voimaantulosta (KML 62 a §).

Kiinteän omaisuuden luovutusvoiton vero on alennettu, kun omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Luovutusvoiton veronalainen määrä lasketaan samalla tavalla kuin pakkolunastusluovutuksissa, luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa (tuloverolaki, 1535/1992, 49 §). Luovutusvoiton verohelpotus koskee myös kunnan etuostotilanteita.

Kiinteistöverotus ei ole varsinainen maapolitiikan keino sinänsä, mutta veron koskiessa maata ja erityisesti rakentamiseen tarkoitettuja kiinteistöjä, se liittyy kunnan maapolitiikan alaan. Lisäksi sillä on yhteys kaavojen toteuttamiseen historiansa vuoksi ja rakentamattoman maan korotetun kiinteistöveron kautta. Kiinteistövero korvasi aikanaan aiemmin käytössä olleita maksuja ja veroja, muun muassa kadun rakentamisen maksun sekä veroista kiinteistötulon harkintaverotuksen ja asuntotuloveron (HE 50/1992 vp, sivu 3).

Kiinteistöjen omistajat maksavat kunnalle kiinteistön arvon perusteella vuosittain kiinteistöveroa (kiinteistöverolaki, KvL, 654/1992, 1 §). Vero ei koske metsää tai maatalousmaata eikä torina, katuna, yleisenä tienä tai muuna vastaavana väylänä käytettävää aluetta tai yksityistä luonnonsuojelualuetta (KvL 3 §). Maapohjan verotusarvoa määrättäessä otetaan huomioon muun muassa kiinteistön käyttötarkoitus ja rakennusoikeus. Verotettavana maapohjana pidetään muun muassa sellaista maatilaan kuuluvaa rakennusmaa-aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava (laki varojen arvostamisesta verotuksessa, 1142/2005, 29 §). Asemakaava-alueella osoitettu maatilan rakennusmaa arvostetaan rakennusmaata koskevien perusteiden mukaan, vaikka se olisi metsää tai sitä käytettäisiin maatalousmaana. (Ks. kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa, verohallinnon ohje 17.9.2020)

Rakentamattomalle rakennuspaikalle on voitu vuodesta 2000 lukien määrätä tavanomaista korkeampi kiinteistövero (KvL 12 a ja 12 b §). Korotetun kiinteistöveron tarkoitus on, että asuntorakentamiseen kaavoitetun alueen omistaja ryhtyisi joko itse rakentamaan tai luovuttaisi maan sellaisille, jotka ovat valmiit rakentamaan (HE 100/1999 vp, sivu 2/II).

Korotettua kiinteistöveroa pidetään yleensä maapolitiikan keinona, tavanomaista kiinteistöverotusta ei niinkään.

Maapolitiikka ja hyvä hallinto

Julkisen vallan käytöstä ei saa sopia, jollei sitä lain säännöksin sallita. Kaavoja koskevat maankäyttösopimukset eivät sido kunnan kaavoitustoimintaa, kun kunta toimii siinä julkisen vallan käyttäjänä.

Maankäyttösopimukset neuvotellaan ja solmitaan käytännössä ennen kaavojen hyväksymistä, jolloin kaavoituksen osallisille voi syntyä epäilys, että kaavan sisällöstä on sovittu sopimuskumppaneiden kesken etukäteen ja että osallistuminen ei ole enää vaikuttavaa. Tätä riskiä hallitaan sopimuksia koskevalla avoimuuden sääntelyllä ja säätämällä laissa maankäyttösopimusten tekemisen ajankohdasta ja sitovuudesta. Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä, ellei kyse ole kaavoituksen käynnistämissopimuksesta (MRL 91 b §).

Muiden maapolitiikan säännösten yhteydessä ei ole erityisiä tiedon avoimuutta tai tiedonantovelvoitteita koskevia sääntöjä. Kun kunta tekee maapoliittisia päätöksiä, sovellettavaksi tulevat tällöin muun muassa yleiset julkisuuslain (20 §), kuntalain (112, 113, 120 a §), kirjanpitolain, kilpailulain (30 d §) ja tiedonhallintalain (25, 28 §) säännökset avoimuudesta, dokumentoinnista, tiedonhallinnasta ja tiedottamisesta. (Ks. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, julkisuuslaki, 621/1999; kuntalaki, 410/2015; laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, tiedonhallintalaki, 906/2019; kilpailulaki, 948/2011; kirjanpitolaki 1336/1997.)

Kunnan maapolitiikan päätösten hallintomenettelystä ei säädetä maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen. Kunnan on noudatettava maapolitiikan alalla yleislakeja. Toiminnassa on noudatettava muun muassa hallintolain (434/2003) 3 §:ää hallintosopimuksista, 6 §:ää hallinnon oikeusperiaatteista sekä 8 ja 9 §:ää neuvonnasta ja selkeästä kielestä. Lisäksi on noudatettava esimerkiksi hallintolain (41 §), kuntalain (22 §) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, 4, 5 §) säännöksiä osallistumisoikeuksista ja sähköisen tiedon saavutettavuudesta.

Käytäntö

Yleistä

Kuntien maapolitiikan käytäntöjä ja nykytilaa on selvitetty valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa (VNTEAS 2021:49, raportti, kuvausta täydennetään selvityksen tulosten osalta lausuntokierroksen jälkeen).

Kuntien maapoliittiset tavoitteet ja keinojen käyttö vaihtelevat kunnittain. Kunta ei ole tavoitteiden asettamisessa sidottu tässä laissa säädettyyn maapolitiikan käsitteeseen tai tavoitteisiin, vaan harkinta on vapaampaa. Osana maapolitiikan tavoitteita kunta voi määrittää tarkat tavoitteet, joilla edistetään esimerkiksi asuntotuotantoa, yhdyskuntarakenteen tiivistymistä, energiatehokkuutta, elinvoimapalveluita tai muita yhdyskuntakehityksen tavoitteita. Maapolitiikan operatiiviset tavoitteet voivat koskea esimerkiksi maanhankinnan ja tonttituotannon tavoitteita ja määrää tai kaava-alueiden kustannusten ja tulojen hallintaa. Lisäksi ne voivat koskea maan arvonnousun hallintaa tai siirtämistä kunnalle lunastusjärjestelmän ja maankäyttömaksujen avulla.

Kunnat ovat olosuhteiltaan ja maapolitiikoiltaan erilaisia. Maapolitiikan aktiivinen harjoittaminen ja välineiden käyttö ovat pitkälti kunnan vapaan harkintavallan piirissä ja kunta saa valita tilanteessa käytettävissä olevista useammasta keinosta sopivimman. Kunnan koko, sijainti, talous ja muut olosuhteet luovat käytännön reunaehtoja maapolitiikan harjoittamiselle.

Pääosa maapolitiikan lakisääteisistä julkisen vallan käytön keinoista koskee asemakaava-alueita. Asemakaava-alueita on noin kaksi prosenttia Suomen pinta-alasta. Voidaankin luonnehtia,

että suurimmaksi osaksi maapolitiikan keinot koskevat pinta-alaltaan melko pientä osaa Suomea, mutta asutuksen keskittymisen vuoksi suurinta osaa suomalaisia. (Suomessa väki keskittyy taajamiin, Tilastokeskus,16.12.2011 artikkeli, Rakennetun ympäristön tilannetieto -raportti, Gispo Oy 22.10.2019,s. 18).

Keinojen käyttötilastot

Maapolitiikan toimenpiteiden kunnittaiset käytännöt poikkeavat toisistaan merkittävästi. Maapolitiikan keinojen käyttötietoja kerättiin 20:n kunnan (Forssa, Helsinki, Hämeenlinna, Imatra, Jyväskylä, Järvenpää, Kaarina, Kemijärvi, Kerava, Kirkkonummi, Kuopio, Lohja, Närpiö, Porvoo, Rauma, Riihimäki, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa) maapolitiikan asiantuntijoilta Kuntaliiton vuonna 2019 tekemällä kyselyllä.

Lukumääräisesti eniten kunnat käyttävät kyselyn vastausten mukaan poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja osana maapolitiikan keinovalikoimaansa. Raakamaakauppoja, katualueiden ilmaisluovutuksia, katualueiden lunastuksia ja maankäyttösopimuksia tehdään keskimäärin viidestä alle kymmeneen kertaan vuodessa kuntaa kohden. Joissain kunnissa, kuten Espoossa, sopimuksia tehdään kuitenkin huomattavasti useammin, useita kymmeniä vuodessa. Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia lunastusoikeuksia käytetään vain kerran tai kaksi kertaa vuodessa kuntaa kohden. Kehittämiskorvauksia, kehittämisaluepäätöksiä tai rakentamiskehotuksia lunastusoikeuksineen ei ole käytetty viime vuosina kertaakaan kyselyyn vastanneissa kunnissa.

Kyselyn vastausten perusteella valtuustot ohjaavat yleisesti organisaatiotaan laatimalla kuntaansa koskevia maapolitiikan ohjelmia. Kunnanvaltuuston maapolitiikan ohjaamistoimivalta perustuu kuntalakiin. Lisäksi kunnissa tehdään maapolitiikan toteutusohjelmia, mutta kyselyn perusteella ei voida sanoa, ovatko nämäkin yleensä valtuuston hyväksymiä vai toteuttamisesta vastaavan operatiivisen organisaation tekemiä.

Kyselyn tulokset:

Maapolitiikan keino	Yhteensä (20 kuntaa)	Mediaani	Keskiarvo	Vaihteluväli
Raakamaan hankinta, kpl kauppoja	102	5	5	0 – 20 (Imatra - Vaasa)
Raakamaan hankinta, hehtaaria	736	25	41	0 – 145 (Imatra - Kuopio)
Etuosto-oikeuden käyttö, kpl	9	1	2	0 – 3 (Yli 50 % - Rauma)
Lunastusluvan hakeminen raakamaan lunastukseen, kpl	1	1	1	0 – 1 (Muut, Vantaa)
Tontinosan lunastus, kpl	5	1	1	0 – 2 (Yli 50 % - Helsinki)
Katualueen ilmaisluovutus, kpl	105	5	7	0 – 20 (Useita - Vantaa)
Katualueen lunastus, kpl	59	2	5	0 – 30 (Useita - Kirkkonummi)
Puistoalueen lunastus omistajan vaatimuksesta, kpl	22	2	2	0 – 5 (Useita – Porvoo, Järvenpää)
Rakentamiskehotus	0	0	0	0 – 0
Rakennuspaikan lunastus rakentamiskehotukseen perustuen, kpl	0	0	0	0 – 0
Maankäyttösopimus 1. asemakaavaan liittyen, kpl	31	2	3	0 – 7 (Useita – Porvoo)
Maankäyttösopimus asemakaavan muutoksen liittyen, kpl	95	3	5	1 – 15 (Useita – Vantaa)

Kehittämiskorvauspäätös, kpl	0	0	0	0 – 0
Poikkeamispäätös, kpl	652	30	34	2 – 100 (Forssa – Turku)
Suunnittelutarveratkaisu, kpl	322	20	17	0 – 45 (Useita – Vaasa)
Kehittämisaluepäätös	0	0	0	0 – 0

Onko kunnassa käytössä seuraavia maapolitiikkaan liittyviä linjauksia tai toteuttamisohjelmia

Asiakirja	On	Ei ole
Valtuuston hyväksymä maapoliittinen ohjelma / linjaukset:	19	1
Maapolitiikan epäviralliset linjaukset	6	10
Virallinen maankäytön toteuttamisohjelma	9	10
Epävirallinen maankäytön toteuttamisohjelma	7	9

Maapolitiikan harvemmin käytettyjen lakisääteisten välineiden (MRL 75, 84, 91, 105 §) käytöstä kunnissa ei ole kerätty vastaavaa tilastotietoa. Kuntaliiton arvion mukaan lain 75 §:n mukaista toimivaltaa, jolla voidaan siirtää yleisten alueiden toteutusvastuu yksityiselle ranta-asemakaava-alueella ei juuri käytetä, sillä yhteiset kulku- ja muut vastaavat yhteiset tarpeet hoidetaan yhteiskäyttöalueina ja rasitteina, jotka tarvittaessa osoitetaan kaavassa ohjeellisiksi merkittyjen pääsytiemerkintöjen avulla. Lisäksi kaavaa laadittaessa voidaan selvittää kuntien ja virkistysalueyhdistysten mahdollisuudet toteuttaa uimarantoja tai muita kaikille yhteisiä virkistysalueita (Rantojen maankäytön suunnittelu, YM 2005:120, s. 72, 124-126). Lisäksi lain 105 §:n niin sanottu kateuskorvaus on jäänyt vähäiselle käytölle tai sitä ei ole käytetty ollenkaan (YM 2020:9, s. 82).

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:ssä säädetyn alueiden toteutusvastuun siirtämisen yleisyydestä kysyttiin katualueiden ilmaisluovutusta koskevan selvityksen (YM 2020:9) taustakyselyssä (jatkossa katukysely). Kysely lähetettiin Suomen kaikkiin kuntiin. Kyselyn 68 vastaajasta 53 vastasi kysymykseen, minkä verran 91 §:n mukaisia yksityisen vastuulle kuuluvia katualueita on kunnassa kaavoitettu. Vastausten perusteella 15 kunnassa oli käytetty lain 91 §:n mukaista toteutusvastuun siirto-oikeutta katualueilla ainakin kerran lain voimassaoloaikana.

Maapolitiikan kuntatalous

Kunnan harjoittama maan osto ja myynti luetaan yleensä osaksi maapolitiikkaa ja siitä syntyvät menot ja tulot voidaan laskea osaksi maapolitiikan kuntataloutta. Lisäksi tonttien vuokraustoiminnan tulot ja maankäyttösopimusmaksut sekä eräät lakiin perustuvat julkisoikeudelliset maksut ovat laajasti ottaen osa maapolitiikan taloutta. Laajasti ottaen myös ne yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joiden kattamiseksi maksuja kerätään ja niistä sovitaan, ovat osa maapolitiikan kuntataloutta, koska kaavojen toteuttaminen on määritelmällisesti osa maapolitiikan tehtävää.

Lakiuudistusta varten on kerätty kunnilta ja tilastoista tietoa maapolitiikan kuntataloudesta. Alla kuvatut tiedot antavat vain melko yleisen kuvan kuntien maapolitiikan taloudesta, sillä tarkkoja kuntakohtaisia tietoja ei ole saatavissa valtakunnallisista tietojärjestelmästä tai tilastoista. Alla esitetään tämän vuoksi vain lyhyt katsaus eräiden kuntien raakamaan hankinnasta ja tonttien myynnin, vuokraamisen, maankäyttösopimusten tuloista sekä kuntien yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Kuntien raakamaanostosta ja –myynnistä kerätään kaupanvahvistajien ilmoituksiin perustuvaa tietoa Maanmittauslaitoksen tietopalveluun. Raakamaa on asemakaavoittamatonta maata, jonka

käyttötarkoitus todennäköisesti muuttuu. (ks. esim. Kuntaliiton opas, Vapaaehtoinen maanhankinta, päivittyvä verkkosivu). Raakamaana kunnat ostavat maata kaupanvahvistajien ilmoitusten mukaan yhteensä noin 20 miljoonalla eurolla vuodessa Suomessa (293 kuntaa).

Lainvalmisteluun liittyvässä kyselyssä (23.3.2020) kunnat itse arvioivat raakamaan oston olevan arvoltaan tätä selvästi suurempaa. Kyselyssä, johon vastasi 25 kuntaa, raakamaan ostot olivat vuodessa yhteensä näissä kunnissa noin 28 miljoonaa euroa.

Myös katukyselyn vastaukset raakamaan hankinnasta olivat jälkimmäisen tuloksen luokkaa, kun 64 kunnan yhteenlasketut raakamaaostot olivat noin 62 miljoonaa euroa, joka on noin miljoona euroa keskimäärin vastaaajakuntaa kohden, mediaanin ollessa 0,2 miljoonaa. Keskimäärin raakamaan ostamiseen kului katukyselyn tulosten perusteella vastaajakunnissa 18 euroa asukasta kohden, mediaanin ollessa 8 euroa ja vaihteluvälin 0-166 euroa asukasta kohden.

Edellä mainitussa katukyselyssä 68 kuntaa arvioi omalta osaltaan myös keskimääräisiä maapolitiikan meno- ja tulovirtojaan. Vastaajakunnat, jotka muodostavat noin 20 prosenttia Suomen kunnista, arvioivat omalta osaltaan keskimääräisiä vuotuisia menoja ja tuloja 10 vuoden ajalta. Osa kunnista ei vastannut kaikkiin kysymyksiin, joten summasta voi puuttua jonkin kunnan luvut kokonaan.

Tonttien myyntitulot olivat vastanneissa kunnissa (n=62) yhteensä noin 254 miljoonaa euroa vuodessa, tonttien vuokratuloja (n=61) kertyi yhteensä noin 345 miljoonaa euroa ja maankäyttösopimusten tuloja (n=53) noin 73 miljoonaa euroa vuodessa. Kaiken kaikkiaan näitä maapolitiikan tuloja kertyi siten arviolta noin 672 miljoonaa euroa vuodessa, joka tekee vastaajakuntaa (n=60) kohden keskimäärin noin 11 miljoonaa euroa vuodessa.

Maankäyttösopimustuloja näistä tuloista oli keskimäärin noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa kuntaa kohden mediaanin ollessa noin 15 000 euroa ja kuntakohtaisen vaihteluvälin ollessa 0 – 30 miljoonaa euroa. Keskiarvot eivät kerro yksittäisten kuntien asemasta, vaan ne kuvaavat yleisesti kuntasektorin maapolitiikan tulo- ja menovirtojen tasoja.

Kuntien välinen vaihteluväli maapolitiikan taloudessa on suurta, tontinmyynnissä tulojen vaihteluväli on 0-175 euroa asukasta kohden, tontinvuokrassa se on puolestaan 0-260 euroa ja maankäyttösopimuksissa 0-107 euroa asukasta kohden vastaajakunnissa.

Maankäyttösopimukset olivat vastaajakunnassa harvinaisempia. Suuri osa vastaajakunnista ei näyttäisi lainkaan solmivan maankäyttösopimuksia, tosin monet kunnat jättivät kyselyn tämän kohdan tyhjäksi, jolloin osittain kyse on voinut olla myös puuttuvista tiedosta (vastauksien n=27). Monella vastaajakunnalla maankäyttösopimuksin kertyvät tulot ovat pieniä, alle 1 euroa asukasta kohden (n=11) tai 1-5 euroa asukasta kohden (n=10). Kolmessatoista vastaajakunnassa maankäyttösopimustulo oli 10-50 euroa ja yhdessä hieman yli 100 euroa asukasta kohden.

Kyselyyn vastanneiden kuntien (n=68) kiinteistöverokertymä oli yhteensä 1,2 miljardia euroa vuodessa, keskimäärin kuntaa kohden noin 17 miljoonaa euroa vuodessa mediaanin ollessa 5 miljoonaa euroa. Kiinteistöveron vaihteluväli vastaajakunnissa oli 160–900 euroa asukasta kohden. Kyselyn kunnissa kiinteistöverot kattavat 1,4–7,7 prosenttia kunnan toimintamenoista. Kyselyyn vastanneissa kunnissa on oletettavasti mukana keskimääräistä hyvätuloisempia kuntia, sillä näiden kuntien kiinteistöverot (20 prosenttia Suomen kunnista) muodostivat yhteensä noin 66 prosenttia koko maan kiinteistöverotuloista.

Valtakunnallista tietoa yhdyskuntarakentamisen kunnallisten menojen suuruusluokasta voidaan saada Tilastokeskuksen keräämistä tiedoista. Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestoinnit

maanhankintaan sekä kiinteisiin laitteisiin ja rakenteisiin, joka kirjanpidon asiaryhmänä kattaa mm. kadut, tiet, pysäköintialueet, sillat, puistot ja vesi- ja viemäriverkostot, ovat vuosien 2005 – 2019 tietojen perusteella arvioituna yhteensä, kolmen viimeisen vuoden keskiarvon perusteella arvioituna, noin 1,6 miljardia euroa vuodessa (Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit, Suomen Kuntaliitto 20.3.2019, linkki). Tästä maanhankintakulut ovat olleet noin 300 miljoonaa euroa vuodessa keskimäärin. Vesihuollon kustannukset, jotka katetaan lähtökohtaisesti palvelumaksuilla, ovat tästä summasta muutaman sata miljoonaa euroa vuodessa, summa riippuu muun muassa siitä, miten yhtiömuotoiset toimijat lasketaan mukaan ja lasketaanko mukaan myös puhdistuslaitokset. (Ks. vesihuollon investointitarpeet vuoteen 2040, Vesilaitosyhdistys, 10.9.2020, linkki). Bruttoinvestoinnit pitävät sisällään uudisrakennuskohteet ja kohteiden muutokset, parannukset ja uudistukset.

Kuntaa kohden yhdyskuntarakentamisen investointimenojen arvioidaan olevan siten keskimäärin karkeasti arvioituna, kun tuo 1,6 miljardia jaetaan kuntien lukumäärällä (n=293), runsas 5 miljoonaa euroa vuodessa kuntaa kohden tai 290 euroa henkeä kohden vuodessa. Kuntakohtainen vaihtelu on kuitenkin erittäin suurta eikä keskiarvo kuvaa minkään kunnan tilannetta todellisuudessa.

Oikeuskäytäntö

Korkeimmat oikeusasteet ovat ratkaisseet jonkin verran maapolitiikan alaa sivuavia valituksia. Finlex-tietokannasta löytyy noin kaksikymmentä maapolitiikkaa käsittelevää ratkaisua maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden maapolitiikkaa sivuavista vuosikirjaratkaisuista osa koskee lunastuslupa-asioita (KHO 2019:143, 2009:92, 2007:84, 2006:84) osa asemakaavan laatimista, muuttamista, kokoa tai rajausta ja yhdenvertaisuutta (KHO 2017:31, 2015:95, 2011:11), osa suunnittelutarvealueiden mitoitusperusteita tai asemakaavan laatimisen tarvetta (KHO 2016:119, 2016:201), kaksi maankäyttösopimuksen riidan oikeuspaikkaa tai muutoksenhakuoikeutta (KHO 2016:52, 2004:87), yksi lakiin perustumattoman maksun perimistä rakennusoikeudesta (KHO 2016:89), yksi kuntajakoasiaa (KHO 2008:1), yksi etuostoa (KHO 2010:5), yksi maapoliittista ohjelmaa (KHO 2021:24) ja yksi kunnan oikeutta olla hyväksymättä maankäyttösopimuksessa sovitun mukaista asemakaavaa (KHO 2020:59).

Maankäyttösopimuksia koskevissa muutoksenhakuasioissa on ollut esillä korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa muun muassa, kuuluuko sopimusriidan käsittely hallinto- vai yksityisoikeuden alaan ja voiko kunnan sopimusta koskevasta päätöksestä valittaa (KKO 2016:8 ja KHO 2016:52, KHO 2004:86, KHO 2006:14). Kunnan oikeutta sopia maksusta korvauksena rakennusoikeuden määrän lisääntymisestä on käsitelty myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO 2016:89, KHO 2004:87). Korkein oikeus on ratkaissut aiemman rakennuslain aikana riita-asian rakennusoikeuden lisäyksen ja alueen arvonnousuun perustuvan maksun perimisestä (KKO 1999:128). Yksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu koskee asianosaisen valitusoikeutta maankäyttösopimusasiassa (KHO 2015:116). Muutama tapaus liittyy Euroopan unionin valtiontukisäännöksien soveltamiseen maapolitiikan alalla, kuten sopimuksen tarkoittamiin kiinteistön osto- ja vuokrausjärjestelyihin (KHO 2020:9). Lisäksi valtiontukisääntöjen merkitystä on pohdittu suhteessa maankäyttösopimukseen (KHO 2012:31), kaupungin pääomasijoituksiin elinkeino- ja työllisyyspolitiikan tukemiseksi (KHO 2015:180) ja kaupungin kiinteistön myymiseen vähittäiskauppahankkeen toteuttamiseksi (KHO 2015:72). Korkein oikeus on ratkaissut, voiko maaoikeuden lainvoiman saaneella tuomiolla vahvistettu lunastuskorvaus estää sellaisen asemakaavan muuttamiseen perustuvan kanteen käsittelyn, jolla maan aiempi omistaja vaati perusteettoman edun palautusta, kun puistoksi ja pysäköintiä varten lunastettu alue muutettiin muutama vuosi lunastamisen jälkeen korttelialueeksi (KKO 2007:14).

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä on käsitelty kunnan oikeutta päättää laatia uusia asemakaavoja vain omistamalleen maalle sekä niitä harkintaperusteita, joita kunta voi käyttää päättäessään asemakaava-alueen rajauksesta tai rakennusoikeuden lisäämisestä kaavamuutoksin vain osalle kaava-aluetta (KHO 2017:202, KHO 2017:31, KHO 2015:95 ja KHO 2011:11). Osassa päätöksistä on käsitelty maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun tai omaisuudensuojan merkitystä asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisua tehtäessä (KHO 2017:31, 2016:119, 2014:76, 2005:5) tai niiden merkitystä rakennusoikeuden hintaa määrättäessä (KHO 2021:24). Lisäksi korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kysymyksen kunnan oikeudesta lunastaa valtion maata (KHO 2007:84).

Lunastuslupa-asioissa korkein hallinto-oikeus on ratkaissut, miten muun muassa maapolitiikka kunnan tehtävänä on voitu ottaa huomioon lunastuslain 4 §:n tulkinnassa (KHO 2019:143, KHO 2009:92, KHO 2006:84).

Kehittämisalueista, kehittämiskorvauksista, rakentamiskehotuksista tai katualueiden haltuunotoista ei ole julkaistu toistaiseksi korkeimpien oikeuksien vuosikirjaratkaisuja. Katualueen haltuunoton hallintoriitaa koskevassa asiassa on arvioitu tuomioistuimen toimivaltaa antaa täytäntöönpanoa koskeva määräys (KHO 27.1.2006/126).

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa viitataan jossain määrin maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden tekstiin maapolitiikasta kunnan tehtävänä. Viittauksia on etenkin maankäyttö- ja rakennuslain muutoslain (222/2003) esitöissä olevaan lausumaan, jonka mukaan laissa säädettyä kunnan mahdollisuutta tehdä maankäyttösopimuksia ja määrätä kehittämiskorvaus ei ole tarkoitettu rajoittamaan kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistamaan kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan (ks. KHO 2006:84, KHO 2009:92, ja KHO 2019:143). Kunnan tavoite kohdistaa uusien asemakaavojen laatiminen omistamilleen maa-alueille on hyväksytty oikeuskäytännössä yhdeksi perusteeksi, joka vaikuttaa siihen oikeudelliseen harkintaan, jolla kunta päättää asemakaava-alueen rajauksesta, laatimisesta tai muuttamisesta (ks. KHO 2015:95). Oikeuskäytännössä referoidaan myös (KHO 2016:52) maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002 vp) annetun hallituksen esityksen 91 b §:n 3 momentin perusteluissa olevaa kohtaa sopimuksista. Perusteluiden mukaan kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla lain rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Lisäksi säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, eivät rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut kaavamuutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua kaavoitushyötyyn, käytännössä arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkään osin ole ollut tarkoitus muuttaa. (HE 167/2002 vp, 91 b §:n yksityiskohtaiset perustelut.)

Kunnan maapolitiikka vaikuttaa välillisesti lunastustoimitusten korvausarviointiin ja arvioinnissa mukaan otettaviin vertailukauppoihin. Raakamaan arvioinnissa vertailukaupoissa on voitu oikeuskäytännön mukaan käyttää vain kohdekunnan alueella tehtyjä raakamaakauppoja, jos kunnan harjoittaman maa- ja maankäyttöpolitiikan vaikutuksesta johtuu, että raakamaan hinnat läheisten ja monilta olosuhteiltaan samankaltaisten kuntien välillä ovat eriytyneet toisistaan (MO M20-20331, 30.10.2020 20/70632, s. 9 - 11). Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut puolestaan, mitä rakennusoikeuden hintaa maankäyttösopimuksessa tuli käyttää, lunastuslain mukaan arvioitua vai maapoliittista ohjelman mukaista tavoitehintaa (KHO 2021:24).

Maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen yhteiskunnalliset tavoitteet ja käytäntöjen koettu toimivuus

Näkemyksiä maapolitiikan välineiden yleisestä toimivuudesta yhteiskunnan eri ryhmien näkökulmasta on selvitetty lainvalmistelun aikana työpajoissa, kyselyillä ja selvityksillä. Tätä koskevaa tietoa löytyy maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen internetsivuilta (https://mrluudistus.fi/selvitykset/). (Nykytilan arviointia täydennetään VNTEAS-selvityksen osalta (VNTEAS 2021:49) lausuntokierroksen jälkeen.)

Maapolitiikalla, maankäyttö- ja rakennuslain määritelmän (5 a §) mukaisesti, tavoitellaan ja tehdään toimenpiteitä, joilla luodaan edellytyksiä yhdyskuntien kehittämiselle. Lain nykytilan toimivuuden arvioinnissa maapolitiikan yhdyskuntien kehittämistä edistävä näkökulma on mukana. Tästä maapolitiikan ja kaavoituksen tarkoituksesta käytetään myös termiä maankäyttöpolitiikka.

Maapolitiikan nykyistä keinovalikoimaa ja sääntelyn tapaa pidetään kunnissa lähtökohtaisesti toimivana. Maapolitiikka on osa kunnan laajempaa maankäytön politiikkaa ja itsehallintoa, eikä laissa ole tarkoituksenmukaista säätää tarkasti maapolitiikan tavoitteista tai maapolitiikan vapaaehtoisten keinojen käytöstä. Myös maapolitiikan nykyiseen käytäntöön, jossa yksityisoikeudellisilla sopimuksilla ja vapaaehtoisuuteen perustuvilla välineillä on suuri rooli, ollaan kunnissa tyytyväisiä.

Monissa kunnissa kunnan oman maan kehittämisen koetaan olevan sekä sujuvampaa että taloudellisesti tarkoituksenmukaisempaa kuin yksityisen maan kehittämisen. Tämä on käytännössä suunnannut uusien alueiden kehittämistä kunnan omistamalle maalle ja vahvistanut maapolitiikan yhteyttä kunnan asemakaavoitustehtävään. Toimintatapaa pidetään muun muassa useimmissa lainvalmisteluun osallistuneissa kunnissa hyvänä. Sen sijaan kaikissa maapolitiikan asiakasryhmissä kuntien suurta roolia ei pidetä aina tarkoituksenmukaisena tai hyväksyttävänä.

Maapolitiikka tuo kunnille tuloja. Kunnat ovat valmistelun aikana korostaneet, että maapolitiikan tuloja käytetään niitä investointitarpeita varten, joita kaavojen toteuttaminen kunnalle aiheuttaa. Maapolitiikkaa pidetään kasvavissa kunnissa yhtenä välttämättömänä keinona rahoituksen saamiseksi kaavojen toteuttamiselle. Tämän ajatuksellisen vastikeyhteyden koetaan koskevan erityisesti sopimusperusteisia maankäyttömaksuja ja katujen ilmaisluovutusta, ei niinkään esimerkiksi maanvuokratuloja, tontinmyyntituloja tai kiinteistöverotuloja.

Maapolitiikan keinovalikoimaa ei pidetä erityisen vaikuttavana kaikissa yhdyskuntakehityksen ohjaustarpeiden tilanteissa, vaikuttavuus vaihtelee mm. kunnan ja ympäröivän yhteiskunnan olosuhteiden mukaan. Toimivuuden reunaehdot liittyvät usein maan arvoon ja sen kehittymiseen. On suuri merkitys, onko maan arvo kunnassa korkea vai matala ja onko yhdyskuntakehitys ja asemakaavoitus omiaan vaikuttamaan maan arvoon merkittävästi vai ei. Käytännössä lähes kaikki maapolitiikan keinot toimivat parhaiten alueilla, joilla maan arvo nousee merkittävästi maan kehittämisen myötä.

Maapolitiikan lakisääteisiä välineitä ei pidetä erityisen sujuvina ja ketterinä täydennysrakentamisessa. Maankäyttösopimukset maksuineen ovat tavanomainen maapolitiikan keino näillä jo asemakaavoitetuilla alueilla, kaupungin omistaman maan kehittämisen lisäksi. Maapoliittista lunastamista ei jo rakennetuilla alueilla arvioida käytettävän laajemmin, joitain rakentamiskehotuksiin perustuvia tai yksittäisiä mahdollisia lunastuksia lukuun ottamatta. Asemakaavamuutosten käsittely on hidastunut ajan myötä. Yhtenä syynä hitaudelle pidetään kaavahankkeisiin liittyvien maankäyttösopimusneuvotteluiden luonnetta, kun neuvotteluissa on paljon osapuolia

ja alueella jo asuvia ja toimivia ihmisiä ja yrityksiä. (Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä, prosessit ja työnjako: taustamuistio / päätelmiä 2017, YM Proto 2017).

Maapolitiikan keinovalikoima arvoaan menettävillä alueilla on koettu osin riittämättömäksi. Tällaisia arvioita esitettäessä viitekehyksenä on useimmiten toive tukea maapolitiikan avulla kunnan elinvoimapolitiikkaa laajasti ottaen. Asemakaavoitus ei tuota kaikilla alueilla sellaista taloudellista välitöntä lisäarvoa, jolla osapuolet voisivat rahoittaa sellaisia investointimenoja, joita rakentaminen heille yksityisinä tai ja julkisina toimijoina aiheuttaa.

Valmistelussa on noussut esille, että ainakin osalla kunnista on, maapolitiikan keinovalikoiman asteittaisesta lakisääteisestä lisäämisestä huolimatta, haasteita löytää voimavaroja kaavojen toteuttamiseen. Yhdyskuntarakentamisen investointeja ei kyetä tekemään oikea-aikaisesti tai ylipäätään. Monien kuntien talous on kriisissä. Kuntien puheenvuoroissa on esitetty muun muassa maapolitiikan maksujen alan laajentamista kuntien ongelmien ratkaisemiseksi.

Kuntien maapolitiikan sektorilla koetaan tärkeäksi, että investointitarpeet katetaan arvonnousuperusteisesti maankäyttömaksuilla sen sijaan että ne kerätään laajemmin kunnan jäseniä koskevilla verotuloilla tai laissa tarkasti säädetyillä kustannusperusteisilla maksuilla. Maankäyttömaksut koetaan kuntien maapolitiikan asiantuntijoiden keskuudessa oikeudenmukaisiksi, koska asemakaavoituksen aiheuttama maan arvonnousu tapahtuu kunnan toimenpiteiden vuoksi. Käytännössä koetaan, että tällöin arvonnousu kuuluu kunnalle, ei maanomistajalle. On siten oltava järjestelmä, jolla arvonnousun siirto omistajalta kunnalle voidaan toteuttaa.

Lunastaminen ja muut pakkotoimisiksi koetut maapolitiikan keinot eivät ole täysimääräisesti kaikkien kuntien käytössä. Useissa kunnissa pakkotoimiksi miellettyjä keinoja ei haluta käyttää, koska on paljon ihmisiä, jotka eivät koe niiden käyttöä hyväksyttävänä ja kunnan päätöksenteossa noudatetaan tätä kantaa. Kuntien maapolitiikan asiantuntijat kokevat toisinaan tällaisten linjaratkaisun rajoittavan kuntien keinovalikoimaa tavalla, joka heikentää kunnan mahdollisuuksia harjoittaa hyvää maapolitiikkaa.

Muiden sidosryhmien kuin kuntien puheenvuoroista ja maankäytön muutoshankkeiden asiakaskyselystä (YM 2019:33) voidaan nähdä, miten erilaiset tahot hahmottavat kuntien maapolitiikan. Niissä korostuvat yksityisen asema toisaalta julkisen vallan neuvottelukumppanina, toisaalta vallankäytön kohteena. Asiakkaiden näkemyksissä korostuu myös perustuslain omaisuudensuoja ja ihmisten oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Kuntien maapolitiikan pakkotoimioikeuksien käyttämisen toivotaan näissä puheenvuoroissa olevan lakiin sidotun harkinnan alaista ja perusoikeuksia turvaavaa. Maapoliittista lunastamista pitkälle tulevaisuuteen ei hyväksytä ehdoitta.

Erityisesti lunastaminen maapolitiikan keinona koetaan ongelmalliseksi. Lunastamisen koetaan olevan julkisen vallan käyttöä, jota pitää säädellä lailla ja jonka käyttämistä pitäisi välttää. Maapoliittisen lunastamisen uhan ennakoimattomuuden koetaan estävän ihmisiä päättämästä omaisuutensa käytöstä ja kehittämisestä sitä omaan tai siihen toimintaan, johon se yleispiirteisellä kaavoituksella on osoitettu. Maapolitiikan sääntelyltä toivotaan tarkempaa lakitasoisuutta ja perustusoikeuksien noudattamista poikkeussääntelyn sijaan. Käsitys lunastamisen helppoudesta herättää maanomistajien keskuudessa kokemuksen viranomaisen mielivallasta tai oman itsemääräämisoikeuden menettämisestä.

Maankäytön muutoshankkeiden lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja yhtenäisten linjojen puute on johtanut osaltaan siihen, että osa viranomaisten päätöksistä koetaan mielivaltaisiksi. Pelkona on vallan keskittyminen yksittäisille henkilöille ja että hyväveliverkostoissa päätetään, millaista maankäytön politiikkaa kunnassa harjoitetaan. Asiantilan korjaamiseksi esitetään koulutusta ja

aikaa yhteistyöhön sekä päätöksentekojärjestelmiä, jotka lisäisivät puolueettomuutta. Kuntien ja kaupunkien viranomaisten tulisi ajaa kansalaisten etua ja toimia esimerkillisen oikeudenmukaisesti, jotta kansalaisten luottamus järjestelmään ylipäätään säilyisi. (Selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa, YM 2019:33, s. 40).

Elinkeinonharjoittajien keskuudessa omaisuuden suojan vähenemisellä koetaan olevan kielteisiä vaikutuksia taloudelliseen aktiviteettiin yhteiskunnassa. Yritystoimijat eivät näe kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa myöskään aina erityisen tehokkaana tapana edistää ihmisten asumis- tai palvelutarpeita. Elinkeinoelämä odottaa viranomaisprosesseilta joustavuutta, ketteryyttä ja sujuvuutta myös maapolitiikan alalla. Sopimustoiminta ja kaavoitukseen osallistuminen koetaan yrityskentässä toimiviksi maapolitiikan välineiksi. (Yrityskysely: Kuntien maapolitiikka yritysten näkökulmasta, tulokset (pdf), ja vastaukset avoimiin kysymyksiin (pdf), 17.10.2019, ympäristöministeriö, Yrityskysely 2019.)

Rakennuttajien ja omistajien puheenvuoroissa tuodaan esille, että arvonnousu alueella aiheutuu kaikkien toimijoiden yhteisistä panostuksista, ei yksinomaan kunnan toiminnasta. Arvonnousu on paljonkin kiinni markkinoista ja olosuhteista, kehittämiseen pitää olla kannustimia ja myös yksityinen kehittäminen tarvitsee arvonnousuun perustuvaa investointirahaa. Maankäyttömaksujen koetaan osaltaan lisäävän tuotantokustannuksia, joka voi vaikuttaa asumisen ja muiden maahan perustuvien palveluiden hintoihin. Ei ole koettu oikeudenmukaiseksi, että maapääoman arvo leikataan lunastuksin tai maankäyttömaksuin, kun muunlaisen pääoman osalta arvonnousu kuuluu verojen jälkeen omistajalle.

Supistuvilla alueilla sekä julkisilla että yksityisillä toimijoilla on ongelmia saada rahoitusta maankäytön investointeihinsa. Rakennettujen kiinteistöjen ylläpitoon ja peruskorjaukseen ei saada lainaa, kun kiinteistö ei riitä lainan vakuudeksi kiinteistöjen arvojen laskiessa. Arvoaan menettävät kiinteistöt ovat taloudellisen toimeliaisuuden este ja kunnille talouden riskejä lisäävä omaisuuserä.

Maankäyttösopimuksien sopimustuloja saadaan käyttää yleiskatteisesti kaupungin toimintamenoihin, kuten muitakin kunnan tuloja. Tämän koetaan toteuttamisesta vastaavassa kunnan teknisessä toimessa osittain vaikeuttavan sovitun rakentamisen suunnittelua ja toteutusta. Hankekehittäjät toivovat, että kunta toteuttaisi hankkeen maankäyttömaksuilla oikea-aikaisesti hankealueen kadut ja muut yleiset palvelualueet. Tulojen kohdentamista kyseisen alueen rakentamismenoihin pidetään hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä. Toisaalta tärkeänä periaatteena pidetään myös kuntien vapautta ohjata tulojaan tarkoituksenmukaisella tavalla, tulojen korvamerkintä ja sitominen tiettyihin menoihin rajoittaisi tätä toimivaltaa ja lisäisi hallinnollista taakkaa.

Maankäytön muutoshankkeiden asiakaskunta kokee hankkeiden olevan herkästi osin epäselviä, hitaita ja epäoikeudenmukaisia sekä vallankäytön rajoiltaan epäselviä ja asenneilmapiiriltään vääränlaisia. Asiakaslähtöisyyttä kaivataan, samoin mielipiteiden kuuntelemista ja asioimisen selkokielisyyttä. Lain kehittämiseltä toivotaan tukea osallistamisratkaisujen kehittämiseen sekä niiden vaikuttavuuden arviointiin, jotta asiakkaiden tyytyväisyys kasvaisi ja koettu epäoikeudenmukaisuus vähenisi ja jotta luottamus julkisen hallinnon toimintaa kohtaan vahvistuisi. (YM 2019:33, s. 38, 39, 41, 49.)

Avoimuuden lisäämistä toivovat lähes kaikki valmistelun aikana mielipiteitä esittäneet asiakastahot. Viestinnän kehittämiseksi toivottiin tiedon kokoamista yhteen paikkaan selkokielisesti tiivistettynä ja linkitettynä tarkempiin taustatietoihin ja lakeihin (YM 2019:33, s. 39). Joiltain osin kuntien puheenvuoroissa avoimuuden lisäämiseen on kuitenkin suhtauduttu epäilevästi, sillä avoimuuden merkitystä hyväksyttävyyden ja luottamuksen lisäämisen välineenä ei ole arvioitu erityisen vaikuttavaksi. Avoimuuden edistämisen koetaan lisäävän hallinnollista taakkaa

ja lisäävän kuntien tehtäviä tavalla, jota on kompensoitava säätämällä esimerkiksi kuntien oikeuksia kerätä nykyistä laajemmin maankäyttösopimusmaksuja.

Maapolitiikan, ja maankäytön muutoshankkeiden osallistumisessa laajemminkin, toivotaan ihmisten mukaan ottamista tarpeeksi varhain, aitoa kuulluksi tulemista sekä selkeää viestintää ja tiedon kokoamista yhteen paikkaan kunnan verkkosivuille. Myös yrittäjät toivovat kuntien jakavan avoimemmin ja enemmän tietoa maapolitiikan periaatteistaan ja tontinluovutusehdoistaan verkossa ja yleisesti. Julkisten investointien rahoituksessa kannatetaan yrityksissä ennemmin valtion ja kuntien verotulojen käyttämistä kuin maankäyttömaksuja, mielipiteet hyvästä rahoitusmallista tosin vaihtelevat. (Ks. näkemyksistä laajemmin mm. YM 1999:33, s. 38-41, Yrityskysely 2019 ja Yrityskysely: Kuntien maapolitiikka yritysten näkökulmasta, vastaukset avoimiin kysymyksiin.)

Lainvalmistelun aikana on noussut esiin tulkintojen eroavaisuutta koskien maksullisen toiminnan lakisääteisten perusteiden sitovuutta sopimustoiminnassa. Osa kunnista on tulkinnut lain 12 a luvun säännöksiä siten, että laissa säädetyistä maksullisen toiminnan perusteista voidaan sopimuksin poiketa, koska sopimustoiminta on yksityisoikeudellista ja vapaata. Tällöin laissa säädetyt kustannusvastaavuuden perusteet eivät koske sopimustoimintaa, vaan sopimisessa sovelletaan vain yksityisoikeuden sääntöjä. Osa kunnista puolestaan pitää laissa säädettyjä maksullisuuden perusteita periaatteiltaan ainakin osittain sitovina tai ohjaavina sopimustoiminnassakin.

Valmistelun aikana ei ole saatu aivan tarkkaa kuvaa siitä, miten sopimuksin käytännössä on poikettu laissa säädetyistä maksuperusteista. Sopimuksia tehtäessä noudatettaneen tyypillisesti osin kuntien itse laatimia arvonnousuun pohjautuvia maksuperiaatteita. Sopimuksiin ei kirjata, miten kunnan asemakaava-alueen yhdyskuntarakentamisen kustannukset vaikuttavat maksun määräytymiseen. Tyypillisempää on, että sopimuksissa on esiin lausuttuna arvonnousua koskevia perusteita (91 a ja 91 c §), (YM 2020:4, s. 30–31).

Nykytilan arviointi

Sääntelyn oikeudellinen arviointi

Maapolitiikan keinovalikoimaan kuuluu useita keinoja, joilla kunnalle säädetään oikeus käyttää julkista valtaa perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Perusoikeuksiin puuttuvien sääntelykeinojen toimivuus on arvioitava osana säännösten perustuslainmukaisuuden arviointia kokonaisuudessaan etenkin nyt, kun valmistellaan lain kokonaisuudistusta.

Julkisen vallan käyttöä ja perusoikeuksiin puuttuvaa säätämistä koskee yleinen lailla säätämisen, lain tarkkarajaisuuden ja säännösten soveltamisalan täsmällisyyden vaatimus. Lisäksi lakia säädettäessä on varmistettava, että perusoikeuksiin puuttuvat säännökset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeasuhtaisia. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa myöskään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.) Perusoikeusrajoituksista säädettäessä on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan perusoikeusrajoituksia ja lailla säätämisen vaatimusta koskeva lausuntokäytäntö (esimerkiksi PeVL 32/2020 vp, PeVL 23/2020 vp, PeVL 45/2016 vp, PeVL 56/2010 vp, PeVL 30/2010 vp). Lisäksi tässä uudistuksessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen aikainen lausunto (PeVL 38/1998 vp) ja perustuslain säätämisen jälkeen annettu kehittämiskorvausten käyttöönottoa ja maankäyttösopimuksia koskeva lausunto (PeVL 53/2002 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa vuonna 1999 ja 2003 säädetyt uudet maapolitiikan keinot, kehittämisaluesäännöstö (110 - 112 §), kehittämiskorvaus (12 a L) ja yleisen alueen toteuttamisen ja kadunpidon siirtäminen yksityiselle (75.4 §, 84.2 §, 91 §, 112 §), ovat jääneet osin vähäiselle käytölle tai käyttämättä. Yleisen alueen toteutusvastuun siirtoa koskevat säännökset tarkoittavat julkisen hallintotehtävän siirtämistä kunnalta yksityiselle, joko maanomistajalle (75.4, 91 §), alueen haltijalle (91 §), kehittämisyhteisölle (112 §) tai ylipäätään muulle (84 §). Säännökset tarkoittavat asiallisesti julkisen hallintotehtävän siirtämisen lisäksi kustannusvastuun siirtämistä yksityiselle. Mainitut säännökset perustavat kunnalle toimivallan järjestellä kunnan ja yksityisen välisiä vastuusuhteita ja määrätä yksityiselle toimintavelvoitteita kustannusvastuineen. Tällaiset velvoitteet ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n ja perusoikeuksia turvaavien perustuslain kohtien kannalta. Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Edellisessä kappaleessa mainitut uudet keinot, kehittämiskorvauksen määräämistä lukuun ottamatta, perustuvat osin varsin avoimeen toimivaltasääntelyyn, sillä säännöksissä on asetettu niukasti ehtoja ja rajoja viranomaisen toimivallan käytölle. Säännökset jättävät avoimeksi esimerkiksi sen, miten yleisön käyttöön tarkoitettujen katujen ja muiden yleisten alueiden käyttäjien oikeudet suhteessa kuntaan tai omistajiin tai muihin vastuutahoihin järjestyvät, kun toteutusvastuu on siirretty kunnalta muulle taholle. Laissa ei ole myöskään säädetty, miten toteutusvastuussa oleva panee vireille tai toteuttaa osallistumisen ja vuorovaikutuksen alueen rakentamista suunnitellessaan ja miten toteuttamisen vastuuajankohta ja työn toteuttaminen ja laatu määritellään toteuttajan ollessa muu kuin kunta. Lain 84 §:ssä ei ole säädetty mahdollisista vastuun piiriin kuuluvista tarkasti eikä viranomaistoimivallan käytön rajoista lainkaan.

Aineellisesti uusien keinojen sisältämät yksityisen kustannusvastuuta koskevat säännökset, yhdessä lain muiden säännösten kanssa, näyttävät johtavan mahdollisuuteen asettaa keskenään eritasoisia toiminta- tai kustannusvastuita osin samankaltaisissa tilanteissa. Kun kunnilla on melko vapaa harkintavalta sen suhteen, käyttääkö se näitä keinoja, milloin se niitä käyttää ja mitä niistä se käyttää, on mahdollista, että keinoja ei käytetä aivan tasapuolisesti tai ennakoitavasti.

Kustannusvastuusäännösten yhteinen tavoite on turvata kaavojen toteutumista ja maanomistajan osallistumista alueen kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Säännösten soveltamisalan osittaista päällekkäisyyttä ja laajaa harkintavaltaa on arvioitava kriittisesti muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteen, 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden sekä 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan vuoksi.

Osa mainituista keinoista, erityisesti 112 §:ssä säännelty kehittämisaluemenettely, ei ole nykymuodossaan osoittautunut toimivaksi keinoksi tavoitteeseensa nähden. Tällöin on harkittava, ovatko siinä säädetyt perusoikeusrajoitukset enää välttämättömiä perustuslain tarkoittamalla tavalla (ks. PeVL 20/2020 ja PeVL 14/2020 vp). Toisaalta, harvoinkin käytetyt säännöt voivat olla tarpeellisia julkisen ja yksityisen välisten suhteiden järjestämiseksi ja sen osoittamiseksi, miten eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet erilaisissa tilanteissa järjestyvät. Ne voivat olla vähän käytettyjä mutta tarpeellisia perälautoja. Esimerkiksi maapoliittinen lunastusoikeus ja kehittämiskorvaussääntely näyttävät muodostuneen luonteeltaan osin vastuu- ja oikeussuhteiden perusteita järjestäviksi säännöksiksi niiden vähäisestä soveltamisesta huolimatta. Lain 12 a luvun esitöidenkin mukaan uuden sääntelyn tavoitteena on ollut kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen aiheuttamien kustannuksien ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen eri osapuolten kesken (HE 167/2002, esityksen tavoitteet, s. 15/II). Historiallisesti tällaisten vastuusuhteiden järjestäminen on ollut keskeinen tavoite koko kaavalainsäädännön synnylle (ks. Uggla ja Tammio, 1933, s. 13-15).

Edellä mainitut uudet säännökset perustuvat julkisen vallan käyttöön. Säännöksissä puututaan hakemukseen perustumattoman toiminta- ja kustannusvelvollisuuden kautta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan ja mahdollisesti PL 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen tai muihin yksityisten perusoikeuksiin. (Ks. PeVL 26/2020 s. 2-3, PeVL 56/2010 vp, s. 3/II, PeVL 28/2000 vp, s. 2/II). Vaatimuksena tällaisessa sääntelyssä on, että kuuluminen jonkin velvoitteen piiriin käy laista riittävästi ilmi (PeVL 15/2007 vp, s. 4/II ja 5/I-II, PeVL 31/1998 vp, s. 5/II). Sääntelyn on täytettävä, välttämättömyyden ja yhdenvertaisuuden lisäksi, muutkin perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn edellytykset, kuten oikeasuhtaisuuden ja perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät hyväksyttävyyden vaatimukset. Lisäksi vaatimuksena on, että toimivallan perustava säännös ei ole liian avoin (ks. esim. PeVL1/2004 vp). Sääntelyssä on otettava huomioon myös perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle. Tällöin on arvioitava tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta sekä vaikutusta perusoikeuksiin ja hyvän hallinnon toteutumiseen (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta ei maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä ottanut erityisesti kantaa toteutusvastuiden siirtoa koskeviin säännöksiin julkisen hallintotehtävän siirron tai lainalaisuuden kannalta. Lain 75 §:n säännöstä oli perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen täydentää siten, että yleisen alueen toteuttamisvastuu oli mahdollista vain, jos laissa säädettiin vastapainoksi omistajan kaavasta saama hyöty (PeVL 38/1998, s. 4/II). Lakiesityksen 84 tai 91 §:n säännöksiä ei lausunnossa käsitelty lainkaan, lain 112 §:stä valiokunta nosti esille suhteen hallitusmuodon 5 §:ään ja tarpeen täsmentää pykälässä ehdotettua kehittämismaksua siten, että siitä ei tulisi kunnallinen veronluonteinen maksu (PeVL 38/1998 vp, s. 8/I).

Toteuttamisvastuun siirtoa koskevat lainkohdat tai kehittämisaluesääntely eivät ennakolta arvioiden täytä nykymuotoisina perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyjä lainalaisuuden edellytyksiä eivätkä myöskään perustuslain 124 §:n mukaisia vaatimuksia siitä, miten julkisia hallintotehtäviä voidaan siirtää yksityiselle. Lisäksi säännöksiä on tarkasteltava kriittisesti eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Uudistuksessa on arvioitu välttämättömäksi kehittää säännösten sisältöä, jotta ne täyttäisivät perustuslain vaatimukset.

Lain 12 a luvun sääntely kehittämiskorvauksesta ja maankäyttösopimuksista on myös osoittautunut osin sääntelytekniikaltaan avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tulkintaongelmat ovat koskeneet luvussa säädettyjen kustannusvastuun perusteiden soveltamista sopimustoiminnassa ja mm. sitä, onko sopimuskorvauskin luonteeltaan asiallisesti julkisoikeudellinen maksu. Lisäksi on noussut esille kysymys siitä, ovatko luvun säännökset nykyisen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa riittävät varmistamaan, että maksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu, ei vero (ks. mm. PeVL 56/2010). Maankäyttösopimusmaksuja pidetään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa korkeimmassa oikeudessa yksityisoikeudellisina suorituksina, joiden peruste voi laillisesti olla muun muassa yksinomaan arvonnousuun sidottu (KKO 2016:8, perusteluiden kohdat 1, 17, 19, 26, 31-34). Sen sijaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa sopimusmaksuja pidetään julkisoikeudellisina suorituksina tai ainakin perusteiltaan julkisoikeudellisina (ks. KHO 2016:89 ja KHO 2004:87). Sopimusmaksuja näytetään käsiteltävän myös kunnan kirjanpidossa viranomaistoiminnan aiheuttamina julkisoikeudellisina maksuina (ks. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnot 94/20.4.2010, 70/25.10.2005, 67/22.2.2005). Arvonlisäverotuksessakin sopimusmaksut tulkitaan julkisoikeudellisiksi maksuiksi (ks. keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu 57/2004, 15.9.2004). Vaihtelevat tulkinnat luovat oikeudellista epävarmuutta ja mahdollisuuden epäyhdenvertaiselle laintulkinnalle. Sääntelyä olisi pyrittävä tältä osin selkeyttämään.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt monissa lausunnoissaan lailla säädettävien maksujen mahdollista luonnetta valtiosääntöoikeudellisena verona. Lain 12 a luvun säännösten kehittämisessä onkin otettava huomioon perustuslain maksuja ja veroja koskevat säännökset (81, 121 §) sekä

perustuslakivaliokunnan näitä koskeva relevantti lausuntokäytäntö (esim. PeVL 79/2018 vp, PeVL 31/2018 vp, PeVL 21/2018 vp, PeVL 11/2014 vp, PeVL 31/2012 vp, PeVL 48/2010 vp, PeVL 31/2010 vp, PeVL 7/2007 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 36/2005 vp, PeVL 12/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 66/2002 vp). Lisäksi on otettava huomioon vapaaehtoisuuden kysymys, kun sopimuksesta kieltäytyminen voi johtaa maksun määräämiseen pakkotoimisesti. Perustuslakivaliokunta on lausunut sopimukseen ja suostumukseen perustuvasta julkisen vallan käytöstä useassa lausunnossaan maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeen. Näiden lausuntojen merkitys suhteessa maankäyttösopimuksen sääntelyyn on arvioitava (ks. mm. PeVL 60/2018 vp, PeVL 58/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 6/2006 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 1/2005, PeVL 1/2004 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 11/2002 vp). Lain 12 a luvun säännöksiä kustannusvastuusta ja sopimisesta on tarpeen arvioida muutoinkin, jotta varmistetaan säännösten asianmukaisuus lainalaisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi on tarpeen varmistaa, että säännökset ovat yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia ja perusoikeuksia koskevina säännöksinä riittävän täsmälliset ja että ne täyttävät perusoikeusrajoituksia koskevat sääntelyedellytykset.

Muut kehittämistarpeet

Kuntien maapoliittiseen tehtävään kohdistuu yhteiskunnassa monenlaisia odotuksia ja käsityksiä maapolitiikan harjoittamisen toimivuudesta ja tarkoituksesta.

Säännösten kehittämisessä olisi otettava huomioon riittävästi eri toimijoiden tarpeet ja yhteiskunnallinen keskustelu politiikan tavoitteista ja keinoista sekä niiden hyväksyttävyydestä etenkin siltä osin, kun sääntely koskee perusoikeuksia. Samalla on huomattava, että lailla ei ole mahdollista ratkaista kaikkia yhdyskuntakehityksen investointitarpeisiin ja talouteen liittyviä ongelmia. Jo lähtökohtaisesti tehottomaksi arvioitujen keinojen säätäminen ei ole perusoikeuskontekstissa hyväksyttävää.

Lakiuudistuksessa on tarpeen varmistaa, että julkisen vallan käyttöön oikeuttavien maapolitiikan säännösten käyttöalasta on säädetty täsmällisesti ja että säännöt ovat kirjoitustavaltaan riittävän tarkkarajaisia ja yksityiskohtaisia. Lisäksi on tarpeen varmistaa maapolitiikan säännösten keskinäinen johdonmukaisuus ja sääntelyn perustuslainmukaisuus yleisemminkin.

Maapolitiikan alan julkisen tiedon avoimuutta ja saatavuutta sekä ihmisten osallistumisoikeuksia on tarpeen parantaa. Tiedon julkisuus ja päätöksenteon avoimuus ovat keskeisiä oikeusvaltion periaatteita, jotka ovat edellytyksenä kansalaisyhteiskunnan toiminnalle, viranomaistoiminnan valvottavuudelle ja pidemmällä aikavälillä syntyvälle luottamukselle julkisen vallan toimintaan.

Yleisesti on tärkeää, että kaikissa politiikkatoimissa, myös maapolitiikassa, edistetään pitkän aikavälin tavoitteita hiilineutraalista yhteiskunnasta. Valmistelun aikana tuli ilmi joitain ajatuksia siitä, että maapolitiikalla voisi olla rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa. Siltä osin kuin yhteyksiä tunnistetaan, olisi varmistettava, että maapolitiikan tavoitteet ja toimeenpano osaltaan edistävät ilmastonmuutoksen torjunnan ja sopeutumisen tavoitteita.

2.5.5 Lunastaminen

Säännökset

Lunastusperusteet

Maankäyttö- ja rakennuslain lunastusperusteet voidaan jakaa tavoitteidensa mukaisesti kahteen ryhmään. Ensinnäkin laissa ovat kuntien maapoliittiset lunastusperusteet, joiden perusteella kunnalla on oikeus lunastaa maata laaja-alaisemmin yhdyskuntarakentamiseen. Tällä perusteella kunta voi lunastaa myös yksityiseen rakentamistoimintaan tarkoitettuja maa-alueita. Toisaalta laissa on säädetty yleisiin tarpeisiin kaavoissa osoitettujen alueiden lunastusperusteista. Jälkimmäiset koskevat alueita, joiden toteuttaminen on julkisyhteisöjen tehtävä ja jotka julkisyhteisön, yleensä kunnan, on saatava omistukseensa ennen kuin se voi lähteä niitä toteuttamaan. Nämä jälkimmäiset, luonteeltaan kaavan toimeenpanoa tarkoittavat lunastukset, voidaan asemakaava-alueella panna toimeen lunastustoimituksin ilman lunastuslupaa (96 §). Samoin ilman lunastuslupaa voidaan toteuttaa eräät asemakaavan yleisten alueiden toteuttamista tarkoittavat omistus- ja hallintaoikeuden siirrot (92 - 95 §). Suoraan lunastustoimituksin toimeenpantavissa ovat myös rakentamiskehotuksen toteuttamisen tehosteena oleva kunnan lunastusoikeus (97 §) ja kolmansien oikeuksien lakkauttamista koskevat lunastusoikeudet (98 §). Muu lunastaminen (99 ja 100 §) edellyttää lunastusluvan saamista ympäristöministeriöltä.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa lunastuksissa hakijana voi olla vain julkisyhteisö, poikkeuksena lain 98 §, jossa lunastajana voi olla tontinomistaja. Yleisimmin lunastajana on kunta, kun se toteuttaa asemakaavojen toteuttajan tehtäväänsä (toteuttaa asemakaavassa yleiseen käyttöön varatut kadut ja muut yleiset alueet).

Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvassa lunastamisessa itse lunastusperusteesta säädetään mainitussa laissa, mutta lunastamisen toimeenpanosta lunastuslaissa. Menettelyn vaiheista lunastuslupavaihe, kun lupaa haetaan ympäristöministeriöltä, on hallintomenettelyä, jonka muutoksenhakuun sovelletaan hallinnollista muutoksenhakutietä. Kun lunastuksen käsittely jatkuu luvan lainvoimaistumisen jälkeen lunastustoimituksessa, sovelletaan puolestaan lunastuslain toimitusta koskevia menettelysäännöksiä eikä muutoksenhakukaan ole enää hallinnollista, vaan siviilioikeudellista. Lunastustoimituksessa arvioidaan ja määrätään lunastuskorvaukset ja huolehditaan omistusoikeuden siirtymisestä ja muista tarpeellisista oikeuksien järjestelyistä lunastuslaissa säädetyn mukaisesti.

Rakentamiskehotus

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n mukainen lunastusperuste on funktioltaan osin poikkeava muista lunastusperusteista, sillä se toimii uhkana rakentamiskehotuksen noudattamiselle. Pykälässä säädetään kunnan oikeudesta määrätä kehotuksin kiinteistönomistaja rakentamaan asemakaavan mukaisesti ja oikeudesta lunastaa tontti kunnan omistukseen, jos kehotusta ei noudateta. Kehotuksen tiedoksiannosta ja kunnan velvollisuudesta pitää kehotuksista luetteloa säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 100 ja 101 §:ssä. Valituslajina rakentamiskehotuksissa on lain 190 §:n mukaan hallintovalitus.

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä

Kunta saa ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet osittain korvauksetta haltuunsa ja omistukseensa yksityisiltä maanomistajilta maankäyttö- ja rakennuslain 94 - 95 ja 104 §:n perusteella. Lain 104 §:ssä on korvauksen määrää tarkoittava vakiosääntö, jonka mukaan kunta on velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 prosenttia hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai on suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Rakennuskaavateiden alueilla sovelletaan kumotun rakennuslain (RakL, 370/1958) vastaavaa säännöstä. Sen mukaan omistaja saa korvauksen siltä osalta, kuin luovutettava rakennuskaavatie on enemmän kuin kymmenesosa hänen kaava-alueella omistamastaan määrätynlaisesta maasta (MRL 218 §, RakL 104 §).

Poikkeuslaki

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä perustuu lakiin alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten, 16.8.1958/369, jäljempänä poikkeuslaki. Poikkeuslain 1 - 2 §:n mukaan lailla voidaan säätää velvollisuudesta luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, ja myös siten luovuttaa laissa määrättävin rajoituksin asemakaavassa osoitettu katualue ja rakennuskaavan liikenneväyläksi osoitettu alue.

Käytäntö

Lunastaminen

Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia lunastuslupia haetaan ympäristöministeriöstä harvoin, keskimäärin lain voimassaoloaikana vuodesta 1990 lukien noin neljä kertaa vuodessa. Lähes poikkeuksetta hakijana on kunta, joka hakee lupaa lain 99 §:n 1 ja 3 momentin perusteella. Lain 99 §:n 2 momenttia on käytetty kerran lunastusluvan myöntämisen perusteena. Lain 100 §:ää ei ole käytetty lunastusluvan myöntämiseen kertaakaan.

Asiallisesti ympäristöministeriössä on ratkaistu vuoden 2019 lokakuun loppuun mennessä 55 maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupa-asiaa. Näistä viidessä hakemus hylättiin ja 50:ssä lupa myönnettiin kokonaan tai osittain hakemuksen mukaisena. Myönnetyissä luvissa lunastusperusteena oli 25 kertaa 99 §:n 1 momentti, 22 kertaa 99 §:n 3 momentti ja 2 kertaa molemmat lainkohdat sekä kerran 99 §:n 2 momentti.

Suurin osa haetuista lunastusluvista on myönnetty hakemuksen mukaisina ja suurin osa muutoksenhakuun päätyneistä lupapäätöksistä on pysynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hakemusten käsittely ympäristöministeriössä on kestänyt keskimäärin reilun vuoden. Valitusprosentti on ollut lupa-asioissa suuri, sillä noin puolet annetuista luvista on edennyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. (Ympäristöministeriön tekemät maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lunastuslupapäätökset, verkkosivu YM 28.2.2020, ja kysymyksiä ja vastauksia lunastusasioissa, verkkosivu YM 28.2.2020).

Maanmittauslaitos käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lunastustoimitusasioita noin 100 kappaletta vuodessa. Maanmittauslaitokselta saadun arvion mukaan suurin osa asioista on kunnan hakemia maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaisia yleisen alueen tai yleisen rakennuksen tontin lunastuksia ilman lunastuslupaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lunastustoimitukset, lukumäärä, Maanmittauslaitos:

2019	**2018**	**2017**	**2016**
106	90	105	119

Ympäristöministeriö selvitti katujen ilmaisluovutuksen käytäntöjä kunnissa (YM 2020:9) ja Suomen Kuntaliitto teki kyselyn 20 kunnalle maapoliittisten keinojen käytöstä kunnissa viime vuosina. Kyselyn 20 vastaajakunnassa oli katujen ilmaisluovutusta käytetty vuosittain keskiarvoisesti seitsemän kertaa, katualueiden lunastamista viisi kertaa ja tontinosan lunastamista (KML 62 a §) yhden kerran kuntaa kohden laskettuna. Maankäyttö- ja rakennuslain 92 – 95 §:n mukaisten päätösten tai toimenpiteiden lukumääristä ei ole saatavilla päätöstilastoja.

Ympäristöministeriössä vuoden 2019 loppuun mennessä ratkaistuista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista lunastuslupa-asioista 22, eli 40 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista, eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen ratkaisuvaiheeseen asti. Tuomioistuin pysytti ministeriön ratkaisut yhtä lukuun ottamatta. Kumottu päätös (KHO 2005:12) koski vesialueen lunastamista tapauksessa, jossa hakija ei ollut mm. selvittänyt riittävästi, kohdistuivatko hakemuksessa tarkoitetut toimenpiteet koko lunastettavaksi pyydetylle vesialueelle tai oliko alueen lunastaminen tai käyttöoikeuden perustaminen mahdollista vesilain lupamenettelyn kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ää koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee melko avoimeen muotoon kirjoitettujen lunastamisen edellytysten tarkempi soveltaminen käytännössä. Kun lunastaminen perustuu lain 99 §:n 3 momenttiin, tutkitaan soveltamisalakysymyksenä alueen yleiskaavassa osoitetun käyttötarkoituksen edellytyksen täyttyminen. Muuten lunastamisen perusteista päätettäessä merkitystä annetaan molempien, 99 §:n 1 ja 3 momentin, soveltamisessa tyypillisesti alueen sen hetkiselle maankäytölle, alueen kaavoitustilanteelle ja kunnan maanhankinnalle alueen läheisyydessä. Perusteluissa nostetaan esille, tapauksen mukaan, maankäytön suunnittelutilanne alueella, alueen liittyminen olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, –verkostoihin ja olemassa oleviin asemakaava-alueisiin, kunnan maanomistus alueella, kunnan rakennus- ja raakamaatilanne, tonttien kysyntä, rakentamispaine ja tonttitarjonta alueella ja kunnassa laajemminkin sekä kunnan asuntotuotantositoumukset. Lisäksi harkinnassa arvioidaan, miksi alueen maankäytön toteuttaminen edellyttää tai ei edellytä tietyn alueen tai sen osan omistusoikeuden siirtymistä kunnalle. Lunastamisen laajentamista tai tarkempaa rajaamista koskevat vaatimukset on jätetty toisinaan lunastustoimituksen ratkaistavaksi. (Ks. KHO 2019:143, KHO 2009:92, KHO 2007:84, KHO 2006:84.)

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lunastuslupa-asiassa on sovellettava lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevää yleistä lunastusoikeudellista periaatetta. Lunastusta ei sen mukaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Luvan myöntävä viranomainen tutkii, onko alueen ostamisesta neuvoteltu etukäteen, neuvotteluiden käyminen on tulkintakäytännössä ollut luvan myöntämäisen edellytyksenä. Lunastuslupa on kuitenkin voitu myöntää selvittämättä muiden maapoliittisten keinojen käyttöä, kuten maankäyttösopimuksen tekemisen mahdollisuutta, kehittämiskorvausta tai kehittämisaluemenettelyä (KHO 2009:92 ja KHO 2006:84, KHO 9.11.2006 t. 2960). Näitä ei siten pidetä oikeuskäytännön mukaan sellaisina lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettuina muina lunastuksen tarkoituksen toteuttavina tapoina, jotka estäisivät luvan myöntämisen.

Jotta kaupunki on voinut lunastaa maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n perusteella valtion omistaman tontin, on edellytyksenä ollut, että alue on selvästi asemakaavassa tarkoitettu kaupungin tarpeisiin (KKO 2016:7). Lain 96 §:n mukaisen hakemuksen tekeminen maanmittaustoimistolle koskee vain lunastusasian valmistelua, eikä siitä siten saa kuntalain 91 §:n mukaan tehdä oikaisuvaatimusta (KHO 2014:77).

Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotusten käytöstä ei kerätä kansallisesti tilastotietoa. Vuoden 2019 Kuntaliiton kyselystä ilmeni, että kyselyyn vastanneet kunnat eivät olleet käyttäneet rakentamiskehotusta kertaakaan viime vuosina. Nähtävästi kuitenkin muutama kunta Suomessa käyttää kehotusta aktiivisesti maapolitiikan keinonaan.

Oikeuskäytännössä kaupunginhallituksen päätöstä hakea maanmittaustoimistolta lunastustoimitusta maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n perusteella on pidetty vain valmistelua koskevana päätöksenä eikä se siten ole ollut valituskelpoinen päätös (KHO 2004:74).

Ilmaisluovutus

Maankäyttö- ja rakennuslain katujen ilmaisluovutusjärjestelmä on kunnissa aktiivisessa käytössä siltä osin kuin kunnissa tehdään edelleen ensimmäisiä asemakaavoja yksityisen maalle ja toteutetaan niitä ja aiemmin hyväksyttyjä ensimmäisiä asemakaavoja. Sen sijaan lain 105 §:n mukaisia katualueen korvauksia (niin sanottu kateuskorvaus) ei kunnissa nähtävästi juuri peritä. Tarkempaa tietoa ilmaisluovutuksen käytöstä ja käytännöistä on selvitetty lainvalmistelua varten tilatussa selvityksessä (YM 2020:9).

Ilmaisluovutusjärjestelmän yksi ominaisuuspiirre oli rakennuslain aikana, ja on edelleen maankäyttö- ja rakennuslain aikana, katualueen omistusoikeuden pakkolunastuksen vaiheittaisuus. Alueen katualueeksi nimeämisen, alueen haltuun saamisen, alueen omistusoikeuden (ilman hallintaoikeutta) siirtymisen sekä maapohjan ja ainesosien korvaamisen menettelyt on hajautettu ja näiden vaiheiden välillä voi mennä useampi vuosi tai vuosikymmen. Eri vaiheissa asioista voidaan monesti vaihtoehtoisesti joko sopia tai käyttää viranomaismenettelyitä. Vaiheiden järjestys eri kunnissa voi vaihdella. (Ks. tarkemmin YM 2020:9, s. 14.)

Rakennuslain aikana kaavoitettuja ja haltuunotettuja, mutta korvaamatta ja lohkomatta jääneitä rakennuskaavatiealueita, on edelleen huomattava määrä. Alueiden toteutuneisuuden astetta ja lukuja kartoitettiin lainvalmistelun aikana kunnille suunnatulla katukyselyllä. Keskimäärin vastaajakunnissa oli haltuunottamattomia ensimmäisten asemakaavojen mukaisia katualueita kuntaa kohden noin 8 hehtaaria, mediaanin ollessa noin 2 hehtaaria. Haltuunotettuja, mutta lohkomatta jääneitä alueita oli kuntaa kohden keskiarvoisesti hieman alle 8 hehtaaria, mediaanin ollessa noin 1 hehtaari. Haltuunotetuista katualueista noin puolessa oli jo käsitelty korvausasiakin, puolessa korvaukset olivat edelleen maksamatta. Yli 70 prosenttia vaiheisiin jääneistä menettelyistä oli peräisin ajalta ennen maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä, yli 20 vuoden takaa. (YM 2020:9, s. 96 100, 104).

Nykytilan arviointi

Lunastaminen

Osa laissa säädetyistä lunastusperusteista (MRL 99 §:n 2 momentti, 100 §) on jäänyt käyttämättä tai vähälle käytölle. Näiden lunastusperusteiden olemassaoloa ja välttämättömyyttä olisi arvioitava lakia uudistettaessa perusoikeuksien rajoitusta koskevien periaatteiden mukaisesti. Erityisesti maakuntakaavan toteuttamista tarkoittavan lunastusperusteen (99 § 2 momentti) tarpeellisuutta ei valmistelussa tunnistettu ja asemakaavan toteuttamista koskeva lunastuslupaperuste (100 §) nähtiin melko avoimeksi ja jäsentymättömäksi perusoikeuksien rajoituksia koskevan tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta.

Lunastuslupien soveltamiskäytännössä ja runsaissa muutoksenhauissa on nähtävissä asianosaisten tyytymättömyyttä päätöksiin. Asianosaisten oikeusturvaodotukset maankäytön alalla eivät täysin toteudu. Lakia uudistettaessa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä lisäämään sääntelyyn elementtejä, jotka edistäisivät välttämättömien perusoikeusrajoitusten toimeenpanon hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa. Laintulkinnan ennakoitavuuden lisääminen täsmentämällä lunastusperusteita voi olla yksi tällainen elementti.

Valmistelun aikana on nostettu esille menettelyllisen oikeusturvan riittävyys. Kyse on ollut etenkin kuulemismenettelyiden ja muutoksenhaun tehokkuudesta ja siitä, onko omistaja saanut oikeasti ajoissa tietoa lunastusperusteen syntymisestä ja pystynyt osallistumaan päätöksentekoon. Tiedoksiantomenettelyitä olisi tarvittaessa tehostettava perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan edistämiseksi, sillä perustuslaissa turvattu oikeus tulla kuulluksi ja muutoksenhakuoikeus voivat toteutua vain, jos asianosainen saa oikea-aikaisesti tiedon kuulemisen tai muutoksenhaun vireilläolosta. Julkinen kuuluttaminen ilmoitustaululla ja viranomaisen verkkosivuilla ei ole käytännössä tehokas tiedottamisen muoto, jos henkilö ei osaa odottaa tiedoksiantoa, kuten viranomaisaloitteisissa asioissa on tavanomaista.

Ympäristöasioissa on säädetty melko usein julkisen kuuluttamisen lisäksi henkilökohtaisista täydentävistä ilmoituksista, kun se on tarpeen asianosaisen oikeuksiin puuttumisen erityisen merkittävyyden vuoksi. Kaavaratkaisuilla voi olla erityinen oikeuksiin puuttuva merkitys sellaiselle maanomistajalle, jonka kiinteistön käyttöä ratkaisulla rajoitetaan ja jonka kiinteistölle kohdistuu kaavan hyväksymisen oikeusvaikutuksena lunastusperuste ja sitä turvaava käytönrajoitus. Päätöksen voidaan katsoa koskevan näitä asianosaisia välittömästi siten, että he ovat asian varsinaisia asianosaisia PL 21 §:n tarkoittamalla tavalla, vaikka eivät ole, asian viranomaisaloitteisen luonteen vuoksi, menettelyoikeudellisesti hakijan tai vireillepanijan roolissa. Lakiuudistuksessa olisi harkittava tällaisissa tapauksissa menettelyllisen oikeusturvan parantamista perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan edistämiseksi.

Lunastuslupa-asia on hallintoasian käsittelyä, jolloin lunastuksen kohteeksi joutuvalla ei yleensä ole oikeutta saada mahdollisesta asiamiehen palkkiosta kohtuullista korvausta, vaan kulu jää lunastuksen kohteen kannettavaksi. Valmistelun aikana on esitetty olevan kohtuullista, että asiamiespalkkioon liittyvä kulu katettaisiin lunastajan toimesta, kun kuluriski sen jälkeen tapahtuvan lunastustoimituksenkin aikana on lunastajalla. Asia on nähty tärkeäksi maapoliittisen lunastusperusteen avoimuuden ja lunastusasian perusoikeuksiin syvälle puuttuvan luonteen vuoksi.

Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotuksin voidaan asettaa lunastusuhkainen, hakemukseen perustumaton toimintavelvollisuus yksityiselle. Tätä koskevan säännöstön ajantasaisuus on arvioitava menettelyn sujuvuuden ja säännösten selkeyden lisäksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Rakentamisen toteutuminen laissa säädetyssä kolmen vuoden määräajassa rakentamiskehtouksen antamisesta (MRL 97 § 3 momentti) voi olla hankalaa. Mahdolliset kehotuksen antamisen jälkeen välttämättömät, rakentamista edeltävät viranomaismenettelyt, kuten tonttijako ja kiinteistönmuodostus, vievät oman aikansa. Rakennusluvan pitkittynyt käsittelyaikakin voi viivästyttää aloittamista. Muutoksenhaku edellä mainittuihin viranomaispäätöksiin voi pitkittää rakennushanketta vuosilla. Sääntelyssä olisikin otettava riittävästi huomioon viranomaismenettelyiden mahdolliset aikaviiveet ja niistä aiheutuva riski ja mahdottomuus rakentaa asetetun määräajan sisällä.

Rakentamiskehotusta ei voida antaa, jos tontille ei saa rakentaa pykälässä (MRL 97 § 2 momentti) lueteltujen rakennuskieltojen vuoksi. Pykälässä ei ole mainittu kaikkia maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä rakennuskiellon toimivaltapykäliä. Kuitenkin myös muista kuin luetelluista pykälistä johtuvat rakennuskiellot tai vastaavan vaikutuksen omaavat säännöt voivat tosiasiallisesti estää rakentamisen. Sääntelyssä olisikin varmistettava, että pykälässä on lueteltu kaikki relevantit lain säännökset, joiden nojalla alue voi olla tosiasiallisessa rakennuskiellossa kehotuksen noudattamisen estävällä tavalla.

Rakentamiskehotuksen antaminen voi tarkoittaa tontilla jo asuvalle henkilölle asunnon menettämistä tai muuta henkilökohtaisten perusoikeuksien huomattavaa kaventumista. On huolehdittava, että kehotusta annettaessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastainen. Katualueen ilmaisluovutuksesta säätäminen on edellyttänyt aikanaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n nojalla säädettyä valtuuslakia. Ilmaisluovutus tarkoittaa katualueen omistus- ja hallintaoikeuden siirtymistä kunnalle osittain tai kokonaan korvauksetta. Ilmaisluovutusjärjestelmästä olisi tarpeen luopua maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa, sillä perusoikeuksista poikkeamista vanhan valtuuslain luoman aukon perusteella ei pidetä enää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Lakien kokonaisuudistuksessa on arvioitava poikkeuslakien kumoamisen tarve. (Ks. PeVL 22/2020 vp, s. 7.)

Perustuslakiuudistuksen myötä on omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate. On vältettävä perustuslaista poikkeavien, uusien puhtaasti kansallisten lakien säätämistä. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavasta syystä (PeVL 1a/1998 vp s. 2/II ja PeVL 26/2004 vp s. 5/II). Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin aineellisoikeudellisin muutoksin (ks. PeVL 61/2010 vp).

Ilmaisluovutusjärjestelmän uudistamisessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Ihmisoikeustuomioistuin lausui Kreikkaa koskevissa ratkaisuissaan kansalliseen lakiin sisältyvän tiealueiden korvauksetonta luovutusta tarkoittavan lunastussäännöksen olevan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa koskevan artiklan vastainen. Kun yksityisen omaisuutta pakkolunastetaan, täytyy olla olemassa menettely, jolla tehdään kokonaisarvio lunastuksen seurauksista eli lunastuskorvauksen määrästä lunastetun omaisuuden arvoon nähden, lunastuksensaajista ja kaikista muista lunastukseen liittyvistä kysymyksistä. Kreikan lain presumptiosääntö (laillisen olettaman sääntö), jonka mukaan tien vierellä olevat kiinteistöt saivat etua uuden valtatien rakentamisesta ja jonka mukaan tämän huomioon ottaminen alensi korvauksen määrää lain presumptiosäännön mukaisesti, oli liian jäykkä. (EIT Organochimika Lipasmata Makedonias 18.1.2005 ja EIT Biozokat 9.10.2003.)

Ilmaisluovutusjärjestelmän yksi ominaispiirre on menettelyn vaiheittaisuus ja hajoaminen ajallisesti. Tämä aiheuttaa yhteiskunnassa hallinnollista taakkaa ja ongelmia. Menettelyn eri vaiheita ei dokumentoida ja kirjata tarkasti viranomaisten ylläpitämiin omistus- ja hallintaoikeuden perusrekistereihin. Kiinteistörekisteriyksikön tietoja käytetään hallinto- ja siviiliprosesseissa lähtötietona, jolloin puutteet niissä ovat ongelmallisia. (YM 2020:9, s. 51 - 52, 76.) Kun näissä tiedoissa on virheitä tai puutteita, heijastuvat ne eri alojen päätöksentekoon. Virheet pinta-alatiedoissa ovat nousseet esiin erityisesti rakennuskaavateiden osalta, jotka ovat siirtyneet kuntien omistukseen lain siirtymäsäännöksellä 20 vuotta sitten (MRL 218 §), mutta joiden pinta-aloja ei ole poistettu viereisten kiinteistöjen rekisteritiedoista. Pinta-alatietoa käytetään lähtötietona esimerkiksi kiinteistöverotuksessa ja väärän pinta-alan kulkeutuminen konekielisen tiedonsiirron mukana verottajalle voi vaikuttaa kiinteistöveron määrään sitä kohottavasti. (Ks. YM 2020:9, s. 51-52 ja Leinonen, Veli-Matti, Maapohjan kiinteistöverotus Jyväskylän kaupungissa, 2015 linkki, s. 25 ja 29, Verohallinnon ohje kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa, 17.9.2020, VH/5389/00.01.00/2020). Oikea pinta-alatieto voi olla merkityksellinen seikka omaisuudensuojan toteutumisen arvioinnissa (ks. PeVL 3/2005 vp, s.2).

Säädöksin on tarpeen varmistaa, että kiinteistörekisterin tietojen päivittämiseen panostetaan ja että haltuunotettujen katujen alueet lohkotaan kunnan omistukseen ja että maksamattomat korvaukset suoritetaan. Joillain alueilla olisi tarpeen ajantasaistaa mahdolliset asemakaavojen vanhentuneet katualueiden rajaukset sitä ennen (ks. YM 2020:9, s. 53). Kaavojen ajantasaisuuden arvioinnissa ja sen valvonnassa olisi kiinnitettävä huomiota vanhojen katualueiden rajausten tarkoituksenmukaisuuteen. Valtionavustuksin tai muin keinoin olisi huolehdittava, että kunnilla ja Maanmittauslaitoksella on riittävästi varoja vanhentuneiden rekisteritietojen päivittämiseen ja mahdollisten hankalienkin korvausmenettelyiden loppuun saattamiseen.

Katualueiden toteutumisen vaiheiden dokumentointi ja päätöstiedon etsiminen on vaivalloista, koska tieto syntyy pitkän ajan kuluessa. Asiakirjat, kuten vanhat rakennus- ja asemakaavat, korvaussopimukset, korvaustoimitusten päätökset, haltuunottopäiviä kuvaavat asiakirjat ja muut vastaavat asiakirjat, joissa tarvittavat tiedot ovat, saattavat olla vanhoja ja erillisinä asiakirjoina hankalasti arkistoituina. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:n mukainen velvollisuus pitää maksamattomista korvauksista luetteloa ei ole aina ollut tiedossa ja käytössä. (YM 2020:9, s. 42, 43, 44, 46, 81, 106, 124.) Tietojen heikko ja hidas löydettävyys puolestaan aiheuttavat hallinnollista taakkaa kaikille, joilla olisi tarve tietää alueen omistaja- tai haltijatiedot ja kadun toteutumisen ja korvausten tilanne. Järjestelmätason hallinnollinen taakka tulee esille niissä käyttöoikeus-, maksu-, lunastus- ja korvausprosesseissa, joissa tietoa omistajista, haltijoista ja vanhoista kaavoista tarvitaan päätöksenteon tueksi.

Katualueiden pakkolunastus olisi saatettava perustuslain mukaiseksi. Kesken olevat vanhojen rakennuskaavateiden ja katualueiden toteuttamisen ja korvaamisen menettelyt olisi saatettava loppuun kohtuullisessa ajassa.

Olisi tarpeen kehittää asiakirjojen tiedonhallintaa. Pitkän aikaa tarvittava tieto olisi metatiedotettava ja säilytettävä viranomaisen asianhallinnassa siten, että se löytyy kustannustehokkaasti vielä pitkän aikaa päätöksenteon jälkeen.

Poikkeuslain kumoaminen

Katujen ilmaisluovutusvelvollisuuden perusteena oleva poikkeuslaki, laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten, 16.8.1958/369, sisältää myös muita kuin kadun ilmaisluovutusta koskevia säännöksiä. Poikkeuslain säännökset on käytävä läpi siten, että voidaan arvioida koko poikkeuslain kumoamisen mahdollisuus tämän lakihankkeen yhteydessä. Alla on esitetty lyhyt katsaus poikkeuslain säännöksiin ja arvio siitä, miten poikkeuslaki voitaisiin kumota kokonaisuudessaan tässä uudistuksessa.

Katsaus ja arvio poikkeuslain kumoamisen edellytyksistä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä

Poikkeuslain 1 §:n mukaan lailla voidaan säätää velvollisuudesta luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, ja myös siten luovuttaa laissa määrättävin rajoituksin asemakaavassa osoitettu katualue. Lisäksi 1 §:n 2 momentin mukaan, mitä 1 momentissa on säädetty kaupungista, on vastaavasti voimassa kauppalasta ja maalaiskunnan asemakaava-alueesta.

Poikkeuslain 1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus luovuttaa korvauksetta asemakaavassa osoitettu katualue voidaan kumota esityksessä ehdotettujen muutosten voimaantullessa tarpeettomana. Katualueiden pakkotoimisissa omistusoikeuden siirroissa ehdotetaan (ks. jäljempänä kohta 4.1 Keskeiset ehdotukset) siirryttäväksi tavanomaiseen lunastusmenettelyyn. Ehdotettua vastaava järjestelmä on käytössä muiden yleisten alueiden kohdalla jo voimassa olevan lain mukaan.

Erikseen on kuitenkin arvioitava vanhojen menettelyiden loppuun saattamisen siirtymäsäännökset ja mahdollinen tarve säilyttää poikkeuslaki voimassa määräajan vielä lain voimaantulon jälkeenkin tapausten loppuun hoitamiseen asti, jos se on perustuslain vuoksi tarpeen.

Poikkeuslain 1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, voidaan myös kumota tarpeettomana maantielainsäädännön muutosten vuoksi:

Maankäyttö- ja rakennuslain 93 §:n ja sitä vastaavan ehdotetun 163 §:n mukaan asemakaava-alueeseen sisältyvä tienpitäjän omistama maantien tiealue siirtyy korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan. Tiealueeseen syntyy samalla tienpitäjälle maantielain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu tieoikeus.

Maantien tiealueet ovat jo aiemmin, maantielain säätämisen yhteydessä, siirtyneet yksityisiltä valtion omistukseen lain 112 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti. Omistusoikeuden siirtyminen lain voimaantuloon liittyvänä vaikutuksena oli asianmukaista, kun alueista oli aikanaan tieoikeutta perustettaessa maksettu täysi korvaus (PeVL 3/2005 vp). Maantielain mukaan perustettavien maanteiden alueet lunastetaan omistusoikeuksin valtiolle (maantielaki 57 §). Kun maantien tiealueen luovuttaminen kunnalta valtiolle on kahden julkisyhteisön oikeussuhteita järjestelevä säännös, ei arvioida olevan perustuslaista johtuvaa estettä valtuutuksen kumoamiselle tältäkään osin. Poikkeuslain 1 § voidaan edellä esitetyillä perusteilla kumota tältäkin osin.

Poikkeuslain 2 §:n mukaan lailla voidaan siinä määrättävin rajoituksin säätää velvollisuudesta luovuttaa korvauksetta käytettäväksi maa, joka rakennuskaavassa on osoitettu liikenneväyläksi.

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa tai nyt ehdotettavassa esityksessä ei ole enää säännöksiä rakennuskaavoista. Aiemmin voimassa olleen rakennuslain aikana hyväksytyt rakennuskaavat muuttuivat lain siirtymäsäännöksellä asemakaavoiksi (MRL 213 §), mutta rakennuskaavoissa osoitettuja rakennuskaavateitä on edelleen siirtymäjärjestelyiden vuoksi olemassa (MRL 218 §). Nämä rakennuskaavojen rakennuskaavatiealueet vastaavat yllä kuvattuja kaupunkien asemakaava-alueiden katualueita ja niiden ilmaisluovutus perustuu samalla tavalla tähän poikkeuslakiin. Näin ollen haltuun otetuista rakennuskaavateistä ei ole tarpeen säätää toisin kuin haltuun otetuista katualueista.

Esityksessä ei ole mukana muitakaan yksityisen maan ilmaisluovutuksen perustavia säännöksiä, joiden vuoksi poikkeuslaki olisi pidettävä voimassa. Omaisuuden korvauksettomaan käyttöön oikeuttava maankäyttö- ja rakennuslain 92 §:n mukainen kunnan oikeus yksityistien korvauksettomaan haltuunottoon esitetään sekin nyt kumottavaksi. Poikkeuslain 2 § voidaan näillä perusteilla kumota kokonaisuudessaan.

Poikkeuslain 3 §:n mukaan lailla voidaan säätää isojaossa, isojaon järjestelyssä tai uusjaossa tahi muussa jakolainsäädännön alaan kuuluvassa maanmittaustoimituksessa yhteiseksi erotetun tiealueen, joka sisältyy tonttiin, omistusoikeuden siirtymisestä tontin muun osan omistajalle yhteisen tien osakkailta, joilla on oikeus vaatia korvausta tontinomistajalta.

Säännös voidaan kumota tarpeettomana, sillä yhteiseksi erotetut tiealueet on lakkautettu 1.3.1977 lailla tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina, 983/1976 (ks. mainitun lain 1 ja 3 §). Mainittu laki on aikanaan säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla ja se on edelleen Finlexin ajantasaisen lainsäädännön tietokannan mukaan voimassa. Lakanneet yhteiset alueet siirtyivät joko viereisiin kiinteistöihin tai kunnan omistukseen (ks. mainitun lain 3 luku). Uusia alueita ei saanut sen jälkeen enää erottaa tietä eikä veden johtamista varten. (Ks. jakolaki, 604/1951) 113 §, muut.

984/1976, rajakuntien tilusjärjestelylaki (282/60) 31 §, muut. 987/1976 ja maankäyttölaki (353/1958) 50 §, muut. 988/1976). Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole nyt, eikä esitettävään lakiin ehdoteta, säännöksiä tontteihin sisältyvistä yhteiseksi erotetuista tiealueista. Poikkeuslain 3 § ei ole näiden arvioiden perusteella tarpeen maankäyttö- ja rakennuslain eikä muunkaan tavallisen lain säätämisen perustana, joten 3 § voidaan kumota kokonaisuudessaan.

Siirtymäsäännösten tarve

Erikseen on arvioitava vanhojen haltuun otettujen katualueiden ja rakennuskaavateiden siirtymäsäännökset ja mahdollinen tarve säilyttää poikkeuslaki voimassa määräajan niiden vuoksi. Samoin on varmistettava, että kunnan omistukseen lohkomalla siirtyneiden alueiden pakkolunastuskorvaukset maksetaan siirtymäkauden aikana.

Rakennuslain perusteella hyväksyttyjen rakennuskaavateiden alueet ovat osittain merkittyinä yksityisten maanomistajien kiinteistöihin pinta-aloineen, vaikka alueen omistusoikeus ja hallinta ovat lain mukaan siirtyneet kunnalle ja aluetta käytetään katuna. Myös käytön ja omistusoikeuden menettämisestä aiheutuva kunnan korvausvelvollisuus voi olla edelleen toimeenpanematta. (Ks. MRL 218 § ja RakL 103, 108 §)

Pakkotoimisen omaisuuden omistusoikeuden siirtämisen valtiosääntöoikeudelliset edellytykset (PL 15 §) eivät kunnan haltuun ottamien katualueiden osalta ole täysin täyttyneet ennen korvausten maksamista, pinta-alatietojen korjaamista ja omistusoikeuden selkeää kirjaamista kiinteistörekisteriin (ks. PeVL 3/2005 vp, s. 2). Tältä osin poikkeuslaki olisi siten mahdollisesti edelleen tarpeen pitää voimassa, vaikka ehdotettavassa laissa ei esitettäisi uusien alueiden osalta ilmaisluovutusjärjestelmän säilyttämistä. Vasta sen jälkeen, kun rakennuskaavateiden alueiden korvaukset on maksettu ja alueet on poistettu yksityisten kiinteistöjen pinta-aloista, voitaneen poikkeuslakia pitää tarpeettomana. Toisaalta saattaa olla, että pakkolunastusjärjestelyiden säätäminen selkeillä siirtymäsäännöksillä voisi poistaa poikkeuslain voimassapitämisen tarpeen sinänsä, jolloin poikkeuslaki voitaisiin esittää kumottavaksi ehdotettavan lain voimaantulon yhteydessä.

Rakennuskaavateitä vastaavasti mahdolliset maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana lohkomalla kunnan omistukseen siirtyneet katualueet voivat olla haltuunottamatta ja korvausten osalta edelleen maksamatta, kun ehdotettava laki tulee voimaan (ks. MRL 94 ja 95, 104 §). Poikkeuslain voimassaolo saattaa olla tarpeen säilyttää voimassa näidenkin alueiden osalta, kunnes vanhat prosessit on hoidettu kokonaisuudessaan loppuun, jollei siirtymäsäännöksen katsota poistavan voimassapitämisen tarvetta.

Siirtymäajan kuluessa on huolehdittava, että omistajat saavat korvauksensa ja että haltuun otettujen katualueiden pinta-alat poistetaan yksityisen omistaman kadun vieruskiinteistön tiedoista kiinteistörekisteristä. Kunnan omistukseen lohkomalla siirtyneiden katujen korvaukset on maksettava tai omistusoikeudet on luovutettava takaisin yksityiselle, jos kunnalla ei ole aikomusta rakentaa katualuetta. Katualueiden kiinteistörajat on tarpeen kirjata oikein kiinteistörekisteriin.

2.5.6 Haitankorvaukset

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakentamis- ja toimenpiderajoituksista ja -kielloista (jatkossa käytönrajoitus tai rajoitus), joilla turvataan alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita.

Laissa säädetään velvollisuudesta korvata käytönrajoitusten aiheuttama haitta alueen omistajalle, jos haitta on riittävän iso eikä rajoituksen katsota kuuluvan korvauksettoman maankäytön sääntelyn piiriin.

Korvauksen vaihtoehtona laissa säädetään julkisyhteisöjen velvollisuudesta lunastaa alue omistusoikeuksin. Kaavoissa määräämättömäksi ajaksi asetetut tai suoraan lain nojalla voimaan tulevat toistaiseksi voimassa olevat rajoitukset on säädetty pääsääntöisesti korvattaviksi. Sen sijaan määräaikaiset tai sellaisiksi tarkoitetut käytönrajoitukset on säädetty pääsääntöisesti siedettäviksi ilman korvausta. Maisematyöluvan piiriin kuuluvat toimenpiderajoitukset ovat kuitenkin korvaussäännösten soveltamisalanpiirissä siten, että luvan epäämisestä voi saada vahingonkorvauksen korvauskynnyksen ylittyessä. Tällöin ei ole väliä, onko luvan epäämiseen johtanut toimenpiderajoitus pysyvä vai määräaikainen (ks. MRL 140 §).

Julkisyhteisön korvaus- ja lunastusvelvollisuudesta säädetään maakuntakaavan osalta maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:ssä, yleiskaavan osalta lain 43, 101, 102 ja 140 §:ssä, asemakaavan osalta lain 57, 101, 102 ja 140 §:ssä ja luonnonsuojelulain 66 §:n aiheuttaman rajoituksen osalta lain 197 §:ssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 2 momentin ja 43 §:n 1 momentin mukaan alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, lupa rakennuksen rakentamiseen on myönnettävä, jos maakunta- tai yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus).

Lain 43 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta määrätä yleiskaavassa käytönrajoitus siten, että määräyksen kohdealueella ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (rakentamisrajoitus) tai siten, että toimenpiteet edellyttävät maisematyöluvan hakemista (toimenpiderajoitus).

Lain 58 §:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (rakentamisrajoitus). Lisäksi muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n mukaan, jos maa asemakaavassa tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia.

Lain 102 §:n mukaan kunnan tai valtion 101 §:ssä säädetty lunastus- tai korvausvelvollisuus tulee voimaan vasta kun maanomistajan hakemus saada poikkeus rajoituksesta on hylätty ja päätös on saanut lainvoiman.

Hallituksen esityksen 101 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan maa- ja metsätaloutta koskevan kohdan merkitys. Rakennuslain mukaan asemakaavassa ei voitu osoittaa alueita maa- ja metsätalouskäyttöön. Rakennuskaavassa, jossa niitä voitiin osoittaa, maa- ja metsätalousalue ei ole kuulunut lunastusvelvollisuuden piiriin. Yleiskaavassa lunastusvelvollisuus on saattanut tietyissä tilanteissa koskea niin sanotun kolmannen asteen yleiskaavan maa- ja metsätalousalueita. Kun asemakaava ja rakennuskaava yhdistettiin yhdeksi kaavamuodoksi, lakiin ehdotettiin otettavaksi säännös, jonka mukaan lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea kaavassa maa-

ja metsätalousalueeksi osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia. Silloinkin kun kaavassa on tällaisia rajoituksia asetettu, lunastus- tai korvausvelvollisuus voisi perusteluiden mukaan tulla kysymykseen vain, jollei aluetta sen vuoksi voitaisi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. (HE 101/1998, s. 92.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:ssä säädetään rakennussuojelua koskevasta korvausvelvollisuudesta viittaamalla osin rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain korvaussäännöksiin. Lain 140 §:ssä säädetään kaivamisen ja louhimisen luvan epäämisen korvattavuudesta viittaamalla maa-aineslain säännöksiin, joissa korvausjärjestelmä perustuu julkisyhteisön lunastusvelvollisuuteen. Maisemaa muuttavan muun maanrakennustyön ja puiden kaatamisen tai niihin verrattavan toimenpiteen kieltäminen korvataan puolestaan maisematyöluvan epäämistä koskevan 140 §:n 3 momentin korvauskynnyksen mukaan: Jos lupa toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tältä korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:ssä säädetään oikeudesta saada haitasta valtiolta korvaus, jos rakennus- tai toimenpidelupahakemus hylätään luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä maanomistaja luvan epäämisen johdosta voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

Lunastuslain 97 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:ssä säädetään maankäytön rajoitukseen perustuvan korvauksen määräämisestä noudattaen lunastuksen toimeenpanoa koskevia säännöksiä.

Velvollinen korvaamaan haitan on oletusarvioisesti kunta, ellei aluetta ole kaavassa tarkoitettu tai osoitettu julkisyhteisön (33, 43 §) tai valtion (101, 140 §) tarpeisiin. Luonnonsuojelulain 66 §:n tarkoittamissa rajoituksissa kuitenkin aina valtio vastaa korvauksista. Asemakaavalla tapahtuvasta rakennusperinnön suojelusta korvausvastuu on joko kunnalla tai valtiolla (ks. MRL 57 §).

Kaavojen voimaantulon myötä voimaan tulevien maankäytön rajoitusten perussäännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslain 33, 43, 58, 128 ja 140 §:ssä. Näissä säädetään välittömistä oikeusvaikutuksista, jotka ovat haitankorvaussääntelyn soveltamisalan piirissä mainittujen pykälien ja lain 101 §:n nojalla. Laista suoraan aiheutuvien oikeusvaikutusten lisäksi tällaisten rajoitusten sisältöä ja alaa tai maankäytön ohjausta muutoinkin voidaan asiallisesti tarkentaa, tiukentaa, lieventää, supistaa tai laajentaa ajallisesti tai laadullisesti kaavamääräyksillä (ks. MRL 30, 41 ja 57 §). Tällaisten rajoituksia synnyttävien kaavamääräysten aiheuttamien haittojen korvauksista ei ole nykylaissa vastaavia säännöksiä. Ne voitaneen joidenkin korvauskynnyssäännösten tulkinnassa ottaa huomioon, mutta joidenkin kohdalla niiden vaikutus jätetään huomioon ottamatta. (ks. esim. KHO 11.5.2009/1115).

Yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus (MRL 32 ja 42 §) välittää kaavan aineellisia vaikutuksia alemmille kaavatasoille. Ylemmän tasoisessa kaavassa olevia rajoituksia on osin tai kokonaan ylläpidettävä laadittaessa alueelle alemmanasteista kaavaa tarkentuvan suunnittelun periaattein ja oikeusvaikutuksin. Korvaussäännöksissä ei viitata näihin ohjausvaikutuspykäliin, joten niiden vaikutuksia ei arvioida korvauskynnysasioissa välittömästi.

Osa lakiin perustuvista käytönrajoituksista syntyy siten, että maankäytöllinen toiminta on lain mukaan luvanvaraista tai se määrätään kaavassa luvanvaraiseksi (MRL 128 §), tällöin rajoitus syntyy luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten kautta (MRL 137, 137 a, 138 ja

140 §). Tällaisissa tapauksissa korvauskynnys on voitu kytkeä ensivaiheessa asianomaisen luvan epäämiseen ja toisessa vaiheessa aineelliseen korvauskynnykseen (ks. MRL 33 ja 43 §).

Yleensä kaavoilla ohjataan maankäytön tulevaisuutta, eikä niiden oikeusvaikutuksiin kuulu alueen nykyisen käytön välitön ohjaaminen tai rajoittaminen silloinkaan, kun alue kaavassa osoitetaan muuhun kuin nykykäyttöön. Tätä kaavojen oikeusvaikutusten ajallista lykkääntymistä tarkoittavaa luonnetta ei ole kirjoitettu lakiin tai sen kaikkiin säännöksiin nimenomaisesti, vaan se on pääteltävissä lain kunkin oikeussäännön sisällöstä. Jokin sääntö voi olla voimassa esimerkiksi aluetta *rakennettaessa* tai *suunniteltaessa*. Osittain käytönrajoitus voi koskea kuitenkin nykykäyttöäkin. Esimerkiksi yleis- ja asemakaavamääräykset (MRL 41, 57 §) sekä suojelumääräykset (MRL 30, 41, 57 §) voivat olla voimassa aluetta *käytettäessä* tai alueen *suojelemiseksi*. Suojelumääräysten osalta on lakia säädettäessä tunnistettu tarve osoittaa vain kohtuullisia määräyksiä, asiasta on säädetty nimenomaisesti vain asemakaavaa koskevassa säännöksessä (HE 101/1998 vp, s. 71, 75 ja 80 - 81 §).

Määräaikaisista käytönrajoituksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 16, 33, 38, 43, 53, 58, 60, 61 ja 177 §:ssä. Lisäksi määräaikaisia rajoituksia voidaan asettaa kaavamääräyksin lain 30, 41 ja 57 §:n perusteella. Määräaikaiset rajoitukset ovat pääasiassa korvaussäännösten soveltamisalan ulkopuolella.

Määräaikaisten rajoitusten säätämisen tavoitteena on maankäytön järjestämisen ajallinen turvaaminen (MRL 16, 33, 43, 58 §), haitallisten muutosten välttäminen kaavoituksen vireilletulon ja keskeneräisen prosessin aikana (MRL 38, 53 §) tai paineen luominen kaavan laatimiseen ja ajantasaistamiseen (MRL 60, 61, 177 §). Määräaikaiseksi rajoitukseksi on tässä tulkittu sellaiset, joiden ehdoton enimmäisaika säädetään laissa, ja sellaiset, joiden voidaan asiayhteyden vuoksi päätellä olevan tarkoitettu väliaikaisiksi, vaikka määräajalle ei olisikaan laissa asetettu nimenomaista vuosimäärää tai muuta selkeää takarajaa.

Kaavoilla voidaan määrätä omaisuuden käytöstä eri tasoisesti ja eri tavoin joustavasti. Kuten vesilaissa (PeVL 8/2017 vp, s. 3), määräysten rajoittavuuden voi kuvata olevan osin liukuva asteikko. Osaa rajoituksista ei pidetä perusoikeustarkastelussa varsinaisesti omaisuuden käytön rajoituksena, vaan tavanomaisena sääntelynä. Käytön sääntelyyn ei sen luonteen vuoksi ole tarpeen liittää oikeasuhtaisuutta varmistavia korvaussäännöksiä (PeVL 38/1998 vp, s. 4/I). Jotkin rajoituksista, kuten alueen osoittaminen yleisiin tarpeisiin lunastusuhkineen ja käyttörajoituksineen, voivat luonteensa vuoksi olla merkittävästi perusoikeuksiin puuttuvia, jolloin korvaussäännös on tarpeellinen.

Tavanomaisen käytön sääntelyä on maankäyttö- ja rakennuslaissa paljon muissakin lainkohdissa kuin jo mainitussa. Tavanomaisen käytön sääntelytoimivalta perustuu muun muassa seuraaviin maankäyttö- ja rakennuslain pykäliin: 14 ja 129 a § (rakennusjärjestys); 16, 44, 77 a, 137 ja 137 a § (suunnittelutarvealue ja -harkinta); 68 ja 70 § (kansalliset kaupunkipuistot); 72-75 § (ranta-alueet); 78 ja 81 § (tonttijako); 116, 117 ja 118, 135, 136, 138, 139 § (rakennuspaikka ja rakennus osana ympäristöään); 140 § (maisematyö). Lisäksi lain 21 luvussa säädetään autopaikkojen järjestämisestä tonteille ja jätehuollon tiloista sekä rakentamisen rasitteista ja yhteisjärjestelyistä sekä lain 22 luvussa rakennuksen kunnossapitoa ja korttelialueen järjestelyä koskevista asioista.

Myös lain 30, 41 ja 57 §:n nojalla annetut kaavamääräykset kuuluvat tavanomaisen käytön sääntelyn ryhmään siltä osin, kuin määräykset ovat niiden sisältö, alue ja olosuhteet huomioon ottaen vaikutuksiltaan tämän luonteisia eivätkä kaavakokonaisuuden osanakaan ole tavanomaisesta sääntelystä poikkeavia.

Kaavan laatimista ohjaa velvollisuus huolehtia, että kaava ei aiheuta kohtuutonta haittaa maanomistajalle. Säännöksellä on olennainen merkitys korvauskynnyssäännösten tulkinnassa. Kohtuuttomuuden välttämisvelvollisuudesta on säädetty hieman eri tavoin eri lainkohdissa. Maakuntakaavassa sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa, on pidettävä silmällä (28 §), yleiskaavassa kohtuuttoman haitan aiheuttaminen on kielletty (39 §) ja asemakaavassa kohtuutonta haittaa ei saa aiheuttaa, jos se on kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä vältettävissä (54 §). Lisäksi asemakaavassa on suojelumääräyksiä koskien säädetty erillinen kohtuullisuusvaatimus (57 §), muissa kaavalajeissa tällaista säännöstä ei ole. Rakennusjärjestyksenkään määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia (14 §). Ylemmän tason kaavojen kohtuullisuutta koskeva vaatimus tarkoittaa sekä kaavasta suoraan aiheutuvia rakentamis- ja toimenpiderajoituksia, että niitä vaikutuksia, jotka syntyvät myöhemmin tarkentuvassa suunnittelussa kaavan ohjausvaikutuksen vuoksi. Myös suunnittelutarvealuemääräys on kohtuullisuusvaatimuksen alainen (ks. HE 101/1998 vp, s. 138).

Käytäntö

Soveltamiskäytäntö

Maankäyttö- ja rakennuslain haitankorvaussäännöksiä sovelletaan vain harvoin. Maanmittauslaitoksesta saadun arvion mukaan haitankorvauksia koskevia lunastustoimituksia on korkeintaan muutama vuodessa. (Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.)

Oikeuskäytäntö

Maankäyttö- ja rakennuslain haitankorvaussäännösten soveltamisesta ei ole julkaistu Finlex-tietokannassa korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisuja. Maaoikeuksien ja korkeimman oikeuden vuosien 2018 - 2019 maankäyttöä- ja rakennuslakia koskevissa kaikissa päätöksissä, jotka ympäristöministeriö pyysi tiedokseen, oli yksi haitankorvausta koskeva asia. Valittaja vaati kaupunkia lunastamaan 101 §:n perusteella autopaikkojen korttelialueen. Maaoikeus totesi, että alue oli tarkoitettu valittajien omistamien tonttien käyttöön ja hyväksi, jolloin kyse ei ole sellaisesta alueesta, jonka kaupunki olisi velvollinen lunastamaan itselleen (MO 6.3.2019, tuomio 19/2861). (Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen MO:n tuomioiden osalta.)

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut käytönrajoitusta tarkoittavien säännösten soveltamisjärjestystä. Tällä on korvaussäännösten tulkinnassa suuri merkitys, sillä korvausta ei tyypillisesti voi saada, jos käytön estymisen on todettu rakennuslupa- tai poikkeuslupamenettelyssä aiheutuvan muusta syystä kuin kaavasta.

Ennen korvauskäsittelyä MRL:n mukaisessa menettelyssä ja viimeistään lunastustoimituksessa esikysymyksenä tutkitaan ja tulkitaan, mikä peruste estää rakentamisen tai toimenpiteen. Jos korvaussäännös on sovellettavissa, tutkitaan, onko korvauskynnys ylittynyt. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut esteperusteita useamman kerran ratkaisuissaan. Tulkinta on koskenut esimerkiksi eri rakentamisrajoitusten keskinäistä suhdetta (KHO 2004:28), tai luonnetta (KHO 2017:174, KHO 2005:77, KHO 2004:105, KHO 2001:33), rakentamisen käsitettä (KHO 2005:77) tai sitä, millä menettelyillä käytönrajoituksista tulee hakea poikkeusta (KHO 2006:89).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaissut joitakin maankäytön rajoituksia koskevia tapauksia maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeisenä ajanjaksona. Lainvalmistelua

varten läpikäydyt tapaukset ovat koskeneet oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (6 artikla), omaisuuden suojaa (1. lisäpöytäkirjan 1 artikla) tai kodin suojaa (8 artikla). Omaisuuden suojaa koskevan sopimuskohdan tulkinnasta on julkaistu vuoden 2000 jälkeen noin 300 ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua Finlexin tietokannassa (haku asiasanalla omaisuuden suoja). Näistä runsas 10 koskee maankäytön suunnittelun turvaksi asetettuja käytönrajoituksia. Kodin suojan ja ympäristöhaittojen suhdetta (asiasanalla kodin suoja) on käsitelty puolestaan noin 15 ratkaisussa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa koskeva säännös on 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Sen ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artiklan toisen kohdan mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

EIT:n maankäytön suunnittelua koskevat läpikäydyt tapaukset ovat koskeneet artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista jokaisen oikeutta nauttia omaisuudestaan ja sen suhdetta omaisuuden käytön välttämättömään valvomiseen. Tapauksissa on ratkaistu, onko löydetty kohtuullinen tasapaino yleisen edun ja valittajien oikeuksien välillä. Niissä käsitellään muun muassa laista tai viranomaisten päätöksistä johtuvia rakennuskieltoja ja niiden syitä, rajoitusten laatua ja pituutta, lunastusuhan olemassaoloa ja lunastamisen tapahtumisen ja ajankohdan ennakoitavuutta, omistajan mahdollisuutta käyttää maata rajoituksen voimassa ollessa itse tai löytää sille ostaja, oikeutta saada korvausta, maankäytön ohjaamisessa tehtyjä muutoksia ja alueen potentiaalista käyttöä rakennusmaana, oikeusturvakeinojen tehokkuutta sekä omistajan aktiivisuutta, kun hänelle kielteinen tapahtumasarja on alkanut. (EIT 03.05.2011 Ellados, EIT 11.1.2011 Hakan Ari, EIT 26.2.2008 Buczkiewicz, EIT 12.4.2007 Björklund, EIT 14.11.2006 Skibinska, EIT 13.07.2006 Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica, EIT 15.07.2004 Scordino, EIT 13.7.2004 Paolini, EIT 29.1.2004 Haider, EIT 17.10.2002 Terazzi S.A.S, EIT 24.6.2001 Galtieri, EIT 15.2.2001 Pialopoulos)

Sopimusvaltioilla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä väljä harkintamarginaali kaupunkisuunnittelua toteuttaessaan. Valtiot saavat antaa tarpeellisina pitämiään lakeja valvoakseen omaisuuden käyttöä yleisen edun mukaisesti. Kuitenkin käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa. Yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino, jota arvioidessaan viranomaisilla on väljä harkintamarginaali. Kun puuttuminen valittajien omaisuuden suojaan perustuu yleisen edun vaatimuksiin, EIT tutkii yleensä, onko tarvittava tasapaino säilytetty valittajien omaisuuden suojan kanssa yhteensopivalla tavalla.

Menettelyvaatimuksena EIT toteaa, että kansallisesti on oltava menettely, joka tarjoaa mahdollisuuden harkita julkisen intressin vaatimuksia omistajan etuja vastaan ja rajoitusten ylläpitämisen tarvetta niin, että tarve tulee säännöllisesti harkittavaksi (ks. esimerkiksi EIT 12.4.2007, Otto Björklund, Harriet Enholm, Vivan Björklundin kuolinpesä).

Tapauksessa Organochimika Lipasmata Makedonias A.E. (2005) oli kysymys omaisuuden suojan loukkauksesta, kun lunastuskorvauksen saaminen edellytti turvautumista monimutkaiseen menettelyyn. Kun yksilön omaisuutta oli pakkolunastettu, täytyi olla olemassa menettely, jolla tehtiin kokonaisarvio lunastuksen seurauksista eli lunastuskorvauksen määrästä lunastetun omaisuuden arvoon nähden, lunastuksensaajista ja kaikista muista lunastukseen liittyvistä kysymyksistä. Oikeudenmukaista tasapainoa oli rikottu, kun kyseinen korvauksen määrää koskeva

presumptio (laillinen olettama), jonka mukaan tien vierellä olevat kiinteistöt saivat etua uuden valtatien rakentamisesta, oli säilytetty laissa ja omistajien tuli nostaa useita oikeudenkäyntejä saadakseen omaisuuden arvoa kohtuullisesti vastaavan korvauksen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt määräaikaisia maankäytön rajoituksia ja niiden ketjuuntumista muutamassa oikeustapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeen.

Tapauksessa Skibinski (2006) oli yleisesti tiedossa, että kaavan osoittamaa tiehanketta ei voitu rahojen puuttumisen vuoksi panna täytäntöön viipymättä - se oli mahdollista aikaisintaan noin 13 vuoden päästä. Kun oli ollut epävarmaa, pantaisiinko rakennuskaavan määräykset täytäntöön kohtuullisessa ajassa lähitulevaisuudessa, viranomaiset eivät olleet punninneet riittävän huolella omistajien etuja yhteiskunnan rakentamistarpeita vastaan. Tonteille rakentamisen tosiasiallinen estäminen ei ollut vastannut mitään yleisen edun vaatimusta lyhyellä taikka keskipitkällä tähtäimellä. Koko tuona aikana omistajilla ei ollut mitään mahdollisuuksia saada korvauksia. Sopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa Scordino (2004) osin lakisääteiset ja osin määräyksin asetetut rakennuskiellot, joiden taustalla oli pakkolunastustarkoitus, olivat olleet voimassa yli 34 vuotta. Rakennuskiellot olivat koko kyseisen ajan estäneet omaisuuden täysimääräistä käyttämistä ja vähentäneet merkittävästi myyntimahdollisuuksia. Hallitus ei ollut näyttänyt, että valittajat voisivat käyttää aluetta vaihtoehtoiseen tarkoitukseen. Valittajille ei ollut maksettu mitään korvauksia. Ottaen huomioon tuon epävarmuuden ja sen, että tilanteen korjaamiseksi ei ollut saatavilla tehokkaita kotimaisia oikeussuojakeinoja eikä omaisuutta voitu täysimääräisesti käyttää eikä mitään korvauksia ollut maksettu, EIT katsoi, että valittajille oli pantu erityinen ja kohtuuton rasitus, jolla oli horjutettu oikeudenmukaista tasapainoa, joka tuli säilyttää yleisen edun vaatimusten ja omaisuuden suojan välillä. Sopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa Hakan Ari (2001) yleistä tarvetta palvelevan pakkolunastuksen uhka ja sitä turvaava rakennuskielto oli ollut voimassa 9 vuotta. Tapauksessa vastaajan tonttia oli kaavan mukaan tarkoitus käyttää koulun rakentamiseen. Valittaja vaati kouluviranomaisilta lunastustoimenpiteitä taikka kaavahankkeesta luopumista. Hänelle sanottiin, että pakkolunastus olisi kaupunkisuunnittelua koskevien asiakirjojen mukaan odotettavissa lähitulevaisuudessa. Budjettivarojen puuttumisen vuoksi tonttia ei voitu pakkolunastaa heti vaan lunastukseen ryhdyttäisiin tulevina vuosina. Valittajan omaisuuteen puuttuminen oli perustunut yleisen edun vaatimuksiin. Toisaalta hän oli vuodesta 2002 lähtien ollut epätietoinen sen suhteen, miten hänen omistusoikeudelleen kävisi. Hän ei ollut saanut hyvitystä omaisuuttaan koskeneesta epätietoisuudestaan. Tilanteesta oli aiheutunut hänelle korvattavaa haittaa, koska tontin myynti oli vaikeutunut huomattavasti. EIT katsoi, että hänelle oli pantu erityinen ja kohtuuton rasitus, jolla horjutettiin yleisen edun vaatimusten ja omaisuuden suojan välillä löydettävää oikeudenmukaista tasapainoa. Siten 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa Pialopoulos (2001) tontti oli ollut usean menettelyn seurauksena pakkolunastuksen alaisena useita vuosia eikä siitä seuranneista käyttöoikeuden rajoituksista ollut maksettu korvauksia. Toimenpiteillä oli pyritty suojelemaan ympäristöä ja edistämään kaavoitusta voimakkaan rakentamisen rasittamalla alueella. Vuodesta 1987 lähtien (14 vuotta) valittajia oli estetty käyttämästä omaisuuttaan ilman minkäänlaisia korvauksia. Ihmisoikeustuomioistuin totesi 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa rikotun.

Tapauksessa Buczkiewicz (2008) liikenneväylän ja liikerakennusten rakentamiseen varattu alue oli ollut pakkolunastusuhan alla ja rakennuskiellossa 16 vuotta. Niin ollen rakentamisen tosiasiallisella estämisellä ei ollut edistetty yleisen edun mukaisia lyhyen taikka keskipitkän välin

tavoitteita. Oikeudenmukaista tasapainoa ei ollut löydetty, kun pakkolunastuksen toteuttaminen oli ollut epävarmaa eikä mitään kohtuullista aikataulua ollut määritelty.

EIT:n tulkintakäytännössä sopimusrikkomus näyttää olleen käsillä tapauksissa, joissa julkisyhteisöllä ei ole ollut mm. aikomusta toteuttaa hanketta lyhyen tai keskipitkän aikavälin kuluessa, vaan pidemmällä tulevaisuudessa. Omaisuuden varallapitämisen tarve sinänsä on tunnistettu oikeuskäytännössä maankäytön rajoituksen oikeuttavana perusteena, mutta lisäksi tutkitaan tapauskohtaisesti hankkeen aikajännettä ja sitä, onko aiottu toteutusaikataulu sellainen, että varallapitämisen voidaan katsoa olevan yleisen edun vaatimuksen mukainen. (Ks. Motais de Narbonne 2002, Paolini 2004, Skibinski 2006, Buczkiewicz 2008.)

EIT on ottanut kantaa myös menettelyllisten vaatimusten laatuun. Se on muun muassa katsonut, että yleisen ja yksityisen edun oikeudenmukaista tasapainoa on rikottu sen vuoksi, että lunastuskorvauksen saaminen edellytti turvautumista monimutkaiseen menettelyyn (Organochimika Lipasmata Makedonias A.E 2005).

Nykytilan arviointi

Korvaussäännökset ovat edelleen periaatteiltaan toimivia. Ne luovat kaavoittajalle yhden punnintaperusteen, joka on otettava huomioon kaavaa laadittaessa. Ne ovat tiedossa kaavan kohtuullisuusarvioinnissa ja kaavaratkaisun kohtuullisuus voi perustua osittain niiden olemassaoloon.

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä katsottiin, että merkittävien määräaikaisten rajoitusten valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys syntyi rajoituksen ajallisen kohtuullisuuden kautta. Muiden merkittävien rajoitusten osalta lain korvaussäännökset katsottiin omaisuudensuojan kannalta keskeisiksi. Osaa rajoituksista pidettiin puolestaan pikemminkin omaisuudenkäytön välttämättömänä sääntelynä kuin varsinaisena rajoittamisena. (PeVL 38/1998 vp, s. 3 - 4). Lakia säädettäessä mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiselle saattoivat aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta, joihin sisältyi kuitenkin menettelyllinen tae ylläpitämisen jatkamisen tapauksittaisesta harkinnasta. (PeVL 38/1998 vp, s. 6/I)

Korvausjärjestelmää pidetään hyväksyttävänä tapana kompensoida sellaisia omaisuuteen ja varallisuussuhteisiin kohdistuvia menetyksiä, jotka aiheutuvat yleisen edun vuoksi tarpeellisesta sääntelystä (PeVL 13/2020 vp ja PeVL 26/2020 vp). Pitkät siirtymäajat voivat osaltaan vähentää korvaamisen tarvetta ja harkintaan vaikuttaa sekin, kohdistuuko rajoitus kaikkiin alalla toimiviin yleisesti. Lisäksi merkitystä on sillä, kohdistuuko sääntely elinkeinotoimintaan ja varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin vai pienempiin yrittäjiin ja yksityishenkilöihin. (Ks. PeVL 55/2018 vp, s. 3)

Voidaan arvioida, että perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ei ole muuttanut korvaussääntelyn asemaa käytönrajoitusten sääntelyssä merkittävästi. Säännökset ovat edelleen hyvä tapa huolehtia ympäristöperusoikeuden vaatimien perusoikeusrajoitusten asianmukaisuudesta, kuten oikeasuhtaisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja omaisuuden suojasta. Rinnalla lainsäädännössä on tärkeää säilyttää perusoikeuksien laajempaa edistämistä turvaava kaavan kohtuullisuutta koskeva sisältöharkintaedellytys. Kaavoituksen ratkaisuilla voidaan parhaiten edistää muitakin perusoikeuksia ja yksilön itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan oikeutta elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 12/2021, kappale 17, PeVL 36/2002 vp, s. 5/II, PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Tunnearvoja tai muitakaan ei-taloudellisia arvoja taikka asu-

misen suojaa tai elinkeinon jatkumista sijoillaan ei korvausjärjestelmällä voida tehokkaasti edistää. Kaavan sisällön kohtuullisuusharkinnassa nämä arvot voidaan ottaa mm. kuulemisten avulla korvausjärjestelmää paremmin huomioon.

Haitankorvausten nykyisen sääntelyn periaatteet vaikuttavat olevan hyvin linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Korvaussääntely kattaa laajasti kaavan voimaantulon myötä syntyvät lakisääteiset, koko kaavan voimassaoloaikaa koskevat rakentamisrajoitukset ja luvanvaraisia toimenpiteitä koskevat rajoitukset (33, 43, 53, 101, 128, 140 §). Omistajalla on oikeus saada haitankorvausta tai oikeus saada alue lunastetuksi. Korvauskynnystä arvioitaessa otetaan huomioon oikeus saada kohtuullista tuottoa maasta (101, 140, 197 §) ja aiheutuva huomattava haitta (33 ja 43 §). Korvaus maksetaan, kynnyksen ylittyessä, lunastuslain säännösten mukaisesti täytenä (MRL 103 §). Omistaja voi panna korvausasian vireille hakemalla rakennuslupaa (33, 43 §), maisematyölupaa (128, 140 §) tai poikkeamista (101 §) ja, kielteisen ratkaisun saatuaan, panna vireille lunastustoimituksen korvauksen saamiseksi (MRL 103 § ja LunL 97 §). Vaikka oikeus korvauksen saamiseen olisi kerran evätty, voi omistaja halutessaan panna korvausasian vireille myöhemminkin, jos tilanne aktualisoituu eri perustein tai olosuhteet ajan kuluessa muuttuvat. Menettely ei ole haitan kärsijälle yleensä kohtuuttoman kallis, sillä vaikka haitan kärsijä joutunee maksamaan lupamaksun, lunastaja vastaa toimituskustannuksista. Lisäksi menettelyssä noudatetaan virallisperiaatetta.

EIT:n käytäntö näyttää aiheuttavan mahdollisen lain tarkistamistarpeen lähinnä määräaikaisten käytönrajoitusten yhteisvaikutuksia arvioitaessa ja arvioitaessa menettelyn asianmukaisuutta. Lakiuudistuksessa olisi harkittava korvaussääntelyn ulottamista tilanteisiin, joissa rajoituksen kohtuuttomuus syntyy yhteisvaikutusten kautta lain soveltamiskäytännöissä. Lisäksi soveltamisalan olisi oltava muutenkin kattava, sillä EIT kiinnittää huomiota aineellisoikeudelliseen vaikutukseen, jolloin lakitekniikan yksityiskohdat ohitetaan, jos korvaussääntely ei ole yhdenvertaista ja yhteensopivaa EIT:n omaisuuden suojaa koskevan suojan aineellisoikeudellisten ja menettelyllisten vaatimusten valossa.

Haitankorvaussäännökset lisäävät kaavoituksen joustavuutta. Yleisen edun mukainen kaavaratkaisu voi vaatia puuttumista yksityisen oikeuksiin syvällekäyvällä tavalla. Jos laissa ei olisi korvaussäännöstä tällaisten tilanteiden varalle, kaavoituksen yleisen edun tavoitteiden saavuttaminen voisi olla yksittäistapauksissa jokaiselle kuuluvan perusoikeusturvan (PL 22 §) vuoksi vaikeaa.

Kaavan kohtuullisuuden arviointi on tehtävä viran puolesta, koska kohtuuttoman haitan välttäminen on kaavan laatimisessa yksi pakollinen harkintaedellytys. Käytännössä arviointi jokaisen maanomistajan kannalta erikseen vie aikaa ja voi olla isoissa kaavahankkeissa niin työlästä, että sitä ei voida tehdä pikkutarkasti ainakaan, jos kuulemisessa ei saada riittävää lisätietoa asian arvioimiseksi. Korvaussääntelyn ansiosta myöhemminkin paljastuvat menetykset voidaan arvioida ja korvata tarvittaessa. Tämä edistää perusoikeuksien toteutumista yksittäistapauksissa ja vähentää mahdollisia kaavaan kohdistuvia paineita poikkeus- tai muutosmenettelyille. Perusoikeuksien toteutumisen vuoksi ei ole tarpeen säätää esimerkiksi asianosaiselle oikeutta pyytää kaavan muuttamista tai luoda muuta sääntelyä, jolla suhteettomaksi myöhemmin huomattua rajoitusta voidaan lieventää yksittäistapauksessa, kun korvaussäännös lieventää rajoituksesta aiheutuvaa haittaa siedettävälle tasolle.

Käsitykset ja kokemukset haitankorvaussäännösten tavoitteista ja toimivuudesta ja korvauskynnyssääntöjen merkityksestä ja oikeasta korvauskynnyksestä eroavat jonkin verran yhteiskunnassa. Korvaussäännöksiä sovelletaan hyvin harvoin. Syytä korvaussäännösten vähäiselle soveltamiselle ei ole lainvalmistelun aikana saatu selville. Syitä on todennäköisesti monia. Ainakin kaavan kohtuullisuus sisältöedellytyksenä on yksi, lisäksi korvauskynnyksen korkeus tai

epäselvyys on todennäköisesti toinen. Kolmas syy voi olla säännösten monitulkintaisuus ja neljäs korvausmenettelyn hankaluus. Selkeys on tärkeää, koska sääntelyn kohteena on paljon luonnollisia henkilöitä, joiden oikeusturvaodotuksia sääntely palvelee. (ks. esim. PeVL 13/2020 vp, s. 4 ja 2/2018 vp, s. 3). Ihmiset vertaavat eri lakien korvaussäännöksiä ja niiden toimivuutta keskenään. Tunne korvausten riittämättömyydestä (korvauskynnys) tulee kokemuksesta, että vastaavassa tilanteessa toisen lain korvauskynnys ylittyy, toisen ei tai toinen henkilö saa poikkeuksen rajoituksesta, toinen ei. Tämä korostuu metsien käytössä, koska metsäluontoa suojellaan samantapaisesti monella lailla ja monilla alueilla. Metsien käytön korvausjärjestelmää olisi hyvä uudistaa yhtenäisemmäksi, jos mahdollista.

EIT:n ratkaisukäytännössä maankäytön rajoituksen aiheuttamaa haittaa ja sen suhteellisuutta tutkitaan, kuten todettu, kokonaisvaltaisesti. Tällöin merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, syntyykö rajoitus yhdellä hallintopäätöksellä vai useiden peräkkäin annettujen päätösten ketjuuntuessa. Pääsy oikeussuojan piiriin ja sääntelyn riittävä kattavuus on tärkeä varmistaa lakia uudistettaessa.

Yhdenvertaisuuden vaatimus vaikuttaa omaisuudensuojan turvaamiseen maankäytön rajoituksista säädettäessä. Omaisuudensuojaa koskevassa sääntelyssä on perustuslain vuoksi otettava eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet oikeasuhtaisesti huomioon. Järjestelmä ei saa muodostua jonkun osapuolen kannalta kohtuuttomaksi taikka perusteettomasti jotakuta syrjiväksi tai suosivaksi (ks. PeVL 13/2003 vp, s. 2/I, PeVL 69/2018 vp, s. 2). Yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi menetyksiä korvanneen hyvitysjärjestelmän ulkopuolelle ei saanut esimerkiksi jättää osaa niistä yrittäjistä, joita laissa säädetty kielto koski (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Kaavan kohtuuttomuuskiellon ja huomattavan haitan korvauskynnyksen suhde on, jo sanonnallisesti, hankala. Valmistelun aikana on noussut esimerkiksi esille kysymys, mihin korvaussäännöksiä tarvitaan, jos kaavat on laadittava jo lain mukaan sillä tavalla kohtuullisiksi, että korvauksia ei ole tarpeen maksaa. Kohtuullisuus vaatimuksena tarkoittaneekin sekä sisältöratkaisua sinänsä että ratkaisua siten, että kohtuus syntyy haitankorvauksen saamisen mahdollisuuden ja lunastuskorvauksien vuoksi. Kaavaa laadittaessa on suunnittelun ohjenuorana ja lähtökohtana voitu pitää jompaakumpaa tai molempia kohtuullisuuden turvaavia tavoitteita. Ensi sijassa pyritään aina sisällölliseen kohtuullisuuteen sinänsä. Eri osapuolilla voi olla erilainen käsitys kohtuullisuussäännöksen sisällöstä ja merkityksestä osana järjestelmää. Tämä voi vaikuttaa osaltaan korvaussäännösten ja kynnysten erilaiseen tulkintaan. (Ks. kysely kaavoituksen ja korvausasioiden asiantuntijoille, 12.6.2020, ks. myös esim. Hallberg ym., Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2006, s. 139, 272). Sääntelyä olisi tarpeen selkeyttää.

Korvausvelvollinen kaavan aiheuttamasta rajoituksesta on oletusarvoisesti kunta, jollei aluetta ole tarkoitettu tai osoitettu valtion tai muun julkisyhteisön tarpeisiin. Kunnan näkökulmasta järjestelmää voi arvostella osin liian kaavamaiseksi silloin, kun kaavassa asetetun maankäytön rajoituksen suojelutavoite ei ole kunnan viranomaisen valvoman yleisen edun piirissä.

Haitankorvauspykälät on kirjoitettu maankäyttö- ja rakennuslaissa keskenään eri tavoin. Tarkkuustaso ja sanontatapa vaihtelevat. Esimerkiksi korvauskynnys voi olla huomattava haitta tai maan kohtuullista hyötyä tuottavan käyttötavan estyminen. Kiinteistöjaotuksen ja omistusoikeuden muutoksen vaikutus on säädetty osin eri tavoin. Osassa säännöksistä korvauksesta vastaa julkisyhteisö tai kunta, osassa valtio tai kunta. Osassa korvaus on säädetty maksettavaksi haitasta, osassa vahingosta. Osassa menettelyvaatimuksena korvauksen hakemiselle on esivaiheena säännönmukainen lupa, osassa poikkeuslupa, osassa molemmat. Sääntelyn yhdenmukaistaminen on tarpeen, jos sanonnalliset erot eivät ole perusteltuja.

Kaavamerkinnät ja –määräykset ovat luonteeltaan esimerkiksi sitovia, ohjeellisia, ehdollisia tai ehdottomia. Käytettyjen kaavamääräysten oikeudellinen luonne on toisinaan tulkinnanvarainen eikä luonne käy aina ilmi toimivallan perusteena olevasta lain säännöksestä tai kaavastakaan. Korvaussäännöksen soveltamisala on usein kiinni käytönrajoitussäännösten luonteen tulkinnasta. Tärkeä tulkintaohje voidaan saada vasta luvan hakemisen yhteydessä tai sitä koskevassa muutoksenhaussa. (Ks. esim. KHO 2018:102, KHO 2017:174, KHO 2013:157, KHO 2013:60, KHO 2011:61, KHO 2010:88, KHO 2009:63, KHO 2008:14, KHO 1980 A I 1, 1982 A II 48). Tämä käytönrajoitussäännösten ja -perusteiden monimuotoinen luonne on riittävästi otettava huomioon korvaussäännöksiä kehitettäessä.

2.6 Rakentaminen

2.6.1 Yleistä

Rakentaminen perustuu ennakolliseen lupajärjestelmään. Maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee lähinnä niin sanottua talonrakentamista. Muun muassa kunnallistekniset rakentamistoimenpiteet, kuten vesi- ja viemärijohdot, kadut, sähkölinjat jne. jäävät pääosin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tilanne ei ole kuitenkaan aina täysin yksiselitteinen ja selvä. On lukuisa määrä muuta lainsäädäntöä, jonka piiriin erilainen fyysiseen ympäristöön kajoaminen asettuu. Osa hankkeista tarvitsee useita ennakollisia lupia ja hyväksyntöjä. Oikeusjärjestelmä on sektoroitunutta, vaikka pyrkimyksenä jo pitkään on ollut yhtenäistää ja yhdistää moninaisia lupaprosesseja. Ongelmana on hallinnon hajanaisuus. Osa viranomaistoiminnoista tapahtuu kuntien toimesta, osa ympäristöön vaikuttavista hankkeista vaatii myös valtion viranomaisten hyväksynnän. On myös tilanteita, joissa hallinnolliseen järjestelmään kytkeytyy eriasteista yksityisoikeudellista sääntelyä. Niin sanottua yhden luukun periaatetta toteuttava eräiden ympäristöllisen lupamenettelyjen yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.9.2020. Lainsäädäntö mahdollistaa luvanhakijalle usean ympäristöllisen luvan yhtäaikaisen sähköisen vireilletulon ja käsittelyn tilanteessa, jossa hankkeelle haetaan ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain mukaista lupaa. Hakija voi pyytää hankkeensa luville yhteensovittamista, jos lisäksi haetaan luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain, kaivoslain tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa. Luvat voi myös hakea erikseen.

Eurooppaoikeus ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset vaikuttavat voimistuen niin yksittäisten hankkeiden kuin laajempien fyysistä ympäristöä koskevien suunnitelmien laatimiseen. Eräs ensimmäisiä Euroopan tasoisia säädöskokonaisuuksia oli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu lainsäädäntö (YVA), joka tuli Suomessa voimaan 1.9.1994. Lain säätäminen liittyi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaansaattamiseen. Samoin laki liittyi Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissiossa hyväksytyn yleissopimuksen (SopS 67/1997), Espoon sopimus) voimaansaattamiseen. Espoon sopimus koskee valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia. YVA-lainsäädäntö on uudistettu vuonna 2017. Eri lakien mukaisten ympäristöllisten menettelyjen vaiheita on mahdollista sovittaa yhteen aiempaa paremmin ja näin jouduttaa prosesseja.

Kymmenien EU-direktiivien sisältö on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Rakentamisessa keskeisiä ovat lukuisat luonnonsuojelua koskevat direktiivit, energiatehokkuudesta annetut direktiivit ja meluntorjuntaa koskevat direktiivit. Rakennusten esteettömyydestä annetuissa määräyksissä on otettu huomioon YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimukset. Kulttuuriympäristön puolella huomionarvoinen on Unescon Maailmanperintösopimus ja -luettelo. Luettelossa on mukana yli 1 000 kohdetta. Maailmanperintöluetteloon hyväksytään niin rakennuksia, luontokohteita kuin arkeologisia kohteita. Suomesta luettelossa on tällä hetkellä seitsemän kohdetta.

Maailmanperintöluetteloon pääseminen ei vielä sinänsä takaa kohteen suojelua, joka käytännössä hoidetaan kohteen sijaintivaltion kansallisin lainsäädäntötoimin.

Eurooppaoikeus sisältää myös suoraan jäsenvaltioissa sovellettavia asetuksia. EU:n rakennustuoteasetus on tästä esimerkkinä. Vuonna 2013 voimaan tullut EU:n rakennustuoteasetus (305/2011) korvasi aiemman rakennustuotedirektiivin, joka ei komission mielestä ollut toiminut riittävällä tehokkuudella. Muun muassa Suomi ei ollut omassa kansallisessa lainsäädännössään määrännyt CE-merkintää pakolliseksi rakennustuotteiden osalta. Noin 80 prosenttia markkinoilla olevista rakennustuotteista kuuluu tällä hetkellä CE-merkinnän piiriin. CE-merkintä ei vielä suoraan tarkoita, että rakennustuote on aiottuun kohteeseen käyttökelpoinen. Käyttökelpoisuus määräytyy tuotteen suoritustasoilmoituksen (DoP, Declaration of Performance) kautta. Siltä osin kuin tuotetta varten ei ole olemassa harmonisoitua tuotestandardia tai eurooppalaista teknistä arviointia, tai CE-merkintää ei muusta syystä rakennustuotteeseen tarvita, sovelletaan kansallista tuotehyväksyntälainsäädäntöä. Suomen voimassa oleva ao. laki tuli voimaan samanaikaisesti EU:n rakennustuoteasetuksen kanssa 1.7.2013.

Rakennusten turvallisuus- ja terveellisyystaso määräytyvät pääosin kansallisesti. EU:n rakennustuoteasetuksen liite 1 sisältää rakennuskohteen perusvaatimukset (Basic Requirements for Construction Works). Yhteensä seitsemän perusvaatimusta muodostavat perustan standardien kehittämistä koskevien toimeksiantojen ja yhdenmukaistettujen teknisten eritelmien valmistelulle. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset luovat vuorostaan pohjan Suomen omille, rakentamismääräyskokoelman asetuksissa säädettäville rakentamismääräyksille. Suomessa rakentamismääräykset annetaan joko ympäristöministeriön tai valtioneuvoston asetuksina. Kansallisesti annettavat rakentamismääräykset eivät saa EU:n puitteissa johtaa kaupan teknisiin esteisiin ja rajoittaa tuotteiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Määräysten luonnokset on notifioitava komissiolle. Sekä komissiolla että jäsenvaltioilla on määräajan puitteissa mahdollisuus esittää huomautuksensa määräysluonnoksista.

Kantavien rakenteiden suunnittelussa käytetään yleisesti eurokoodeja. Eurokoodit ovat kantavien rakenteiden suunnittelustandardeja, joihin yhteensopivat kansalliset säädökset tulivat voimaan 1.9.2014. Eurokoodeja käytetään yhdessä ympäristöministeriön vahvistamien kansallisten liitteiden kanssa. Kantavia rakenteita koskevat olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät, kun rakenteet suunnitellaan ja toteutetaan eurokoodien sekä niitä koskevien kansallisten valintojen mukaan. Muunkin suunnittelu- ja toteutusjärjestelmän soveltaminen on mahdollista, kun suunnittelu ja toteutus johtavat rakenteiden lujuuden ja vakauden, käyttökelpoisuuden ja käyttöiän kannalta olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen.

2.6.2 Rakentaminen asemakaava-alueella

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita on ollut kasvattaa kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa ja myös sitä kautta lisätä rakentamisen suunnitelmallisuutta. Kaavoitus on eräs keskeisimpiä kunnallisen itsehallinnon ilmentymiä. Kaavoituksella kunta pystyy määrittämään kehityksen suuntaa ja vaikuttamaan myös kunnan taloudelliseen menestykseen. Huolehtimalla riittävästä kaavavarannosta ja pitämällä kaavat ajan tasalla kunta välttyy tilanteesta, jossa esimerkiksi elinkeinoelämä hakeutuu muihin kuntiin eikä asukkaille mahdollisesti sen vuoksi löydy riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja.

Asemakaava-alueella tärkein lupaedellytys on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Asemakaavat ovat viimeisten parinkymmenen vuoden aikana muuttuneet pikkutarkoiksi niin että asemakaava toisinaan jättää vähän pelivaraa varsinaiselle rakennuksen suunnittelulle. Maankäyttö- ja rakennuslaki pikemminkin jatkaa tarkkojen kaavojen perinnettä,

koska laki sisältää säännökset muun muassa asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnista (MRL 60 § ja MRA 68 §). Tarkat kaavat johtavat myös suurempaan poikkeamisten määrään.

Keskustelua aika ajoin herättää kysymys, voidaanko täysin kaavanmukaiselle rakennushankkeelle haettu lupa kuitenkin hylätä. Seuraako asemakaavan oikeusvaikutusta koskevasta rajoituksesta, jonka mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (MRL 58.1 §), käänteen, että asemakaavaa noudattava rakentaminen on aina sallittava? MRL 58 §:n 2 momentin mukaan asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. Hallituksen esityksen mukaan ko. toimintoja koskevan rajoituksen soveltaminen edellyttää erityisiä ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskevia asemakaavamääräyksiä. Jos kaava sallii 30 metriä korkean rakennuksen rakentamisen, niin 30 metriä korkean rakennuksen rakentamista tarkoittavan lupahakemuksen hylkäämiseksi tulee löytyä muita kuin pelkästään rakennuksen korkeuteen liittyviä perusteita. Rakennuslupavaiheessa ei pidä lähteä uudestaan pohtimaan niitä kysymyksiä, jotka on ratkaistu jo kaavoituksen yhteydessä. Mikään automaattinen rakennusluvan takaaja kaava ei kuitenkaan ole, vaan kaavamääräysten ja muiden lupaedellytysten tulkinta on usein joustavaa. Joustavia säännöksiä tulkitaan oikeusharkintaisesti.

KHO 16.6.2003 t 1499: Maankäyttö- ja rakennuslain 135.1 §:ssä säädetyt rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella ratkaistaan oikeusharkinnalla. Kaikkien edellytysten täyttyessä rakennuslupa on myönnettävä. Lupapäätökseen voidaan kuitenkin MRL 141 §:n mukaan ottaa tarpeelliset määräykset muun ohessa rakentamisen suorittamisesta ja siitä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamisesta.

Rakentamistapaohjeet täydentävät usein yksityiskohtaista kaavoitusta. Rakentamistapaohjeen laatimisesta ei lakiin sisälly säännöstä. Sen sijaan ympäristöministeriön asemakaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskeva opasjulkaisu toteaa, ettei rakentamistapaohjeilla ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki -julkaisusarja Opas 12). Rakentamistapaohjeet kuvaavat kuitenkin ohjeen laatineen viranomaisen käsitystä siitä, minkälaisia vaatimuksia rakentamista koskevat säännökset ja määräykset rakentamiselle asettavat. Ohjeilla voidaan selkeästi ja havainnollisesti tuoda esille sellaisia kaavan ja sen toteuttamisen keskeisiä periaatteita, joita kaavateknisistä syistä on vaikea esittää itse kaavassa. Ympäristöministeriön edellä mainitussa oppaassa todetaan, että rakentamistapaohjeet voidaan liittää tontin luovutussopimukseen. Kysymys on silloin ohjeiden yksityisoikeudellisesta sitovuudesta. Rakennuslupaviranomainen ei ole ohjeisiin sidottu, vaan lupaviranomaisen harkinta perustuu maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä ilmeneviin luvan myöntämisen edellytyksiin. Rakentamistapaohjeiden lisäksi on kunnissa laadittu muita, usein lautakuntatason hyväksyttäväksi saatettuja yleisiä ohjeita esimerkiksi liikkumisesteettömyydestä, asuinkerrostalojen yhteistiloista ja mainoslaitteista. Niiden oikeudellinen status on toisinaan kytketty kunnan rakennusjärjestykseen. Siitä huolimatta ne ovat viime kädessä ohjeellisia ja suositusluonteisia. Niissä ei voida antaa tiukempia velvoitteita kuin mitkä ilmenevät laeista ja asetuksista. Ohjeiden avulla voidaan hallintokäytäntöön saada yhtenevyyttä ja ennustettavuutta.

2.6.3 Rakentamisen lupajärjestelmä ja rakennusvalvonta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on neljä erilaisten rakentamishankkeiden lupatyyppiä: rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa. Poikkeamisista on omat säännöksensä. Suunnittelutarvealueille rakennettaessa on lisäedellytyksiä. Ranta-alueita koskee oma suunnittelutarvesäännöstö.

Rakennuksen käsite on määritelty joustavasti. Viime kädessä viranomaisvalvonnan tarve ratkaisee, tulkitaanko hanke rakennuslupaa edellyttäväksi rakennukseksi. Muun muassa hankkeen sijainnilla ja ympäristönäkökohdilla on tulkinnassa vaikutusta.

KHO 2004:48: Pohjapinta-alaltaan noin 10 m²:n suuruista, noin kolme metriä korkeaa grillikotaa, jossa oli ikkuna tai ikkunoita ja ovi, oli pidettävä sen rakenne, suunniteltu käyttötarkoitus ja ympäristöön sijoittamisen edellyttämä viranomaisohjauksen tarve huomioon ottaen rakennuksena. Kota sijoittui ennestään rakentamattomalle, rantavyöhykkeellä sijaitsevalle tilalle.

KHO 21.5.2004 taltio 1220: Pohjapinta-alaltaan 9 m²:n suuruinen ja 14 metriä korkea, kallion päälle rantavyöhykkeelle rakennettava tornirakennelma katsottiin rakennukseksi.

Myös toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden määrittelyssä on joustoa, vaikka laissa myös kasuistisesti luetellaan erilaisia toimenpidelupaa edellyttäviä hankkeita. Kunta voi rakennusjärjestyksessä, huoneistojärjestelyä lukuun ottamatta, vapauttaa toimenpiteitä luvanvaraisuudesta, tai siirtää niitä ilmoitusmenettelyllä hoidettavaksi. Lupaa ei myöskään tarvita toimenpiteelle, joka perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunnitelmaan tai rata- tai tiesuunnitelmaan. Lukuisien lainmuutosten jälkeen rakennuslupaa ja toimenpidelupaa edellyttävien hankkeiden raja on hämärtynyt. Kunnissa on erilaista tulkintakäytäntöä, millaisia hankkeita luvitetaan rakennusluvilla ja millaisia toimenpideluvilla. Kun toimenpideluvan edellytysten alaa on ulotettu soveltuvin osin koskemaan monia alun perin rakennuslupaa varten tarkoitettuja edellytyksiä, ei toimenpideluvan ja rakennusvan erottelulla ole enää yhtä suurta merkitystä kuin lakia säädettäessä. Eräissä varta vasten toimenpidelupaa vaativissa hanketyypeissä on myös kysymys pikemminkin rakentamisen teknisiin vaatimuksiin liittyvistä seikoista, vaikka rakennustekniset seikat eivät toimenpidelupien kohdalla lain mukaan kuulu viranomaisvalvonnan piiriin. Esimerkiksi rakennuksen energiatehokkuuteen merkittävästi vaikuttavan rakennusosan tai teknisen järjestelmän vaihtaminen on säädetty toimenpidelupaa edellyttäväksi. On myös muita toimenpiteitä, joita on myöhemmin sisälletty lakiin toimenpidelupaa edellyttäviksi (kiinteistökohtainen jätevesijärjestelmä, suurehko silta, maalämpö, aurinkopaneeli).

Rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin ilmeisesti vaikuttavat korjaus- ja muutostyöt edellyttävät rakennuslupaa. Määrittelyssä on joustoa ja kuntien tulkinnat vaihtelevat. Joissakin kunnissa pienetkin märkätilojen remontit tulkitaan rakennuslupaa edellyttäviksi. Esimerkiksi Helsingissä yksittäisen märkätilan lupakynnys pääsääntöisesti ylittyy vain, jos rakenteet ovat selkeästi kosteusvaurioituneet, tai jos joudutaan puuttumaan suojeltuihin rakennusosiin. Viranomaisvalvonnan tarpeesta riippumatta pitää esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 4 luvun säännösten mukaan asunto-osakeyhtiöissä ilmoittaa huoneistossa tehtävästä muutostyöstä hallitukselle tai isännöitsijälle. Taloyhtiö, joka rakennuksen omistaa, voi asettaa hankkeelle omia vaatimuksia ja työn suoritusta ja tekijöitä koskevia ehtoja.

Rakennuksen tai sen osan purkamisen luvanvaraisuus laajeni maankäyttö- ja rakennuslaissa aiempaan verrattuna. Asemakaava- ja rakennuskieltoalueilla muun kuin talousrakennuksen purkaminen vaatii purkamisluvan, myös jos yleiskaavassa niin määrätään. Myös talousrakennus, jos sitä on pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana, vaatii purkamisluvan. Usein purkaminen kytkeytyy yhteen osaksi uuden rakennuksen rakentamista. Tällöin ei rakennusluvan lisäksi vaadita erillistä purkamislupaa, mutta purkamisen sallittavuutta harkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon erilliselle purkamisluvalle säädetyt edellytykset. Kaava-alueen ulkopuolella ja muutoinkin tilanteessa, jossa purkamislupaa ei tarvita, tulee purkamisaikomuksesta ilmoittaa lupaviranomaiselle 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Tällöin viranomaisilla on mahdollisuus kriittisissä tilanteissa harkita esimerkiksi rakennuskiellon määräämistä. Oikeuskäytännössä on korostettu, kuinka purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyyppisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen

vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa kaavaratkaisulla tai suojelupäätöksellä (KHO 2002:73, KHO12.6.2015 taltio 1655).

Maisematyöluvan tarve riippuu siitä, vallitseeko alueella toimenpiderajoitus. Toimenpiderajoitus on voimassa asemakaava-alueilla ja yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään. Myös eräillä rakennuskieltoalueilla toimenpiderajoitusta sovelletaan. Ranta-asemakaava-alueiden yleinen toimenpiderajoitus rajattiin lainmuutoksella (230/2017) koskemaan tilanteita, joissa ranta-asemakaavassa toimenpiderajoituksesta määrätään. Samassa yhteydessä puiden kaataminen yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla vapautettiin maisematyöluvan tarpeesta. Vaikutuksiltaan vähäiset maisemaa muuttavat toimenpiteet sekä yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet eivät maisematyölupaa edellytä. Päällekkäistä luvitus- ja valvontajärjestelmää vältetään sillä, ettei maisematyölupaa sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettu lupa. Myös myönnetty rakennus- tai toimenpidelupa syrjäyttää maisematyöluvan tarpeen. Käytännössä kuntien tulkinnat maisematyöluvan tarpeesta vaihtelevat muun muassa siltä osin, miten vaikutusten vähäisyyttä arvioidaan ja milloin arvioidaan olevan kysymys kaavan toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Maisematyöluvalla on myös yhtymäkohtia rakentamista valmistelevia toimenpiteitä koskevaan sääntelyyn.

Lupaviranomaisena toimii lain mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Kunnanhallitus ei voi toimia rakennusvalvontaviranomaisena. Maisematyölupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. Hallintosäännöissään kunnat ovat delegoineet eriasteisesti lupatoimivaltaa luottamuselimenä toimivalta rakennusvalvontaviranomaiselta viranhaltijatasolle. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi. Jos ratkaisuvalta annetaan hallintosäännössä suoraan viranhaltijalle, valitetaan viranhaltijan tekemästä päätöksestä suoraan hallinto-oikeuteen. Muutoin pitää viranhaltijan tekemä päätös saattaa ennen varsinaista valitusprosessia oikaisuvaatimuksella luottamuselimen käsiteltäväksi.

Eri puolilla maata ovat asukasluvultaan pienet kunnat organisoineet ylikunnallista rakennusvalvontayhteistyötä. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen rakennustarkastaja. Eräänä ylikunnallisen rakennusvalvonnan mahdollisuutena on perustaa yhteislautakunta hoitamaan useamman kunnan rakennusvalvonnan viranomaistehtäviä. Kuntaliiton hallintokyselyn mukaan rakennusvalvonnan tehtävät hoidettiin muualla kuin kunnan omassa lautakunnassa 13 prosentissa kunnista vuonna 2017[7]. Monissa pienissä kunnissa rakennustarkastajille saattaa kuulua sekä kunnan omien rakennusasioiden valmisteluun että valvontaan kuuluvia teknisen toimen tehtäviä. Tätä ei muun muassa eduskunnan ympäristövaliokunta ole pitänyt hyvänä. Ympäristövaliokunnan mukaan parempi vaihtoehto on, että rakennustarkastuksen hoitaa useamman kunnan yhteinen rakennustarkastaja[8].

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävissä erottuvat kaavojen noudattamisen valvonta, rakentamista koskevien lupien käsitteleminen sekä rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvonta osaltaan. Rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennustoimintaa yleisen edun kannalta niin sanotun suhteutetun valvonnan periaatteen kautta. Suhteutetussa valvonnassa otetaan huomioon paitsi rakennushankkeen vaativuus, niin myös luvan hakijan ja

[7] Matti Sahlberg: Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017. Kuntaliitto 2018.
[8] Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1998 s. 11).

hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Rakennusvalvonnalle kuuluu myös rakentamisen yleinen ohjaus ja neuvontatehtävä.

Suhteutetun valvonnan periaate kytkeytyy yhteen rakennushankkeeseen ryhtyvälle säädetyn huolehtimisvelvollisuuden kanssa. Rakennushankkeeseen ryhtyvälle ei ole asetettu mitään kelpoisuusvaatimuksia, mutta ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen. Silloin kun hankkeeseen ryhtyvä itse ei täytä esimerkiksi suunnittelijalle asetettuja pätevyys- ja kelpoisuusvaatimuksia, tulee ryhtyvän hankkia käyttöönsä pätevä henkilöstö. Eri alojen suunnittelijoille ja työnjohdolle on asetettu eriasteisia pätevyysvaatimuksia. Rakennusvalvontaviranomainen arvioi hankekohtaisesti tarvittavat pätevyydet ja kulloinkin kysymykseen tulevan suunnittelijan ja työnjohtajan kelpoisuuden.

2.6.4 Poikkeaminen

Kunnalle kuuluva poikkeamistoimivalta on yleinen ja kattaa lähes kaiken rakentamisesta säädetyn. Maisematyölupaa koskevista säännöksistä ei poikkeusta saa myöntää. Myös rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella on rajattu poikkeamisen ulkopuolelle. Menettelyvaatimuksista ei voi poiketa. Suunnittelijalle ja työnjohtajalle asetettuja kelpoisuusvaatimuksia ei ole pidetty sellaisena rakentamista koskevana säännöksenä, josta poikkeaminen olisi mahdollista (KHO 22.11.2004 taltio 2989; KHO 5.9.2008 taltio 2174 ja 2177).

Poikkeuksen myöntäminen edellyttää aina erityistä syytä. Erityisen syyn lisäksi on lukuisia muita oikeudellisia edellytyksiä. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on eräs oikeuskäytännön kautta kehittynyt, poikkeamisharkinnassa vaikuttava lähtökohta. Poikkeamispäätöksen tekemiseen liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota kuitenkin ohjaavat hallinnon yleiset periaatteet (hallintolain 6 §).

Yksittäin myönnettävien poikkeamispäätösten lisäksi käytettävissä on myös alueellista poikkeamista koskeva sääntely. Laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella poikkeaminen on mahdollista silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriöitä aiheuttamattomaan käyttöön.

Naapurien kuuleminen ulottuu poikkeamisasioissa laajemmalle kuin esimerkiksi rakennuslupien yhteydessä. Tietyissä poikkeamistilanteissa tulee kunnan pyytää lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Vähäinen poikkeaminen on mahdollista osana rakennuslupaa. Vähäiseen poikkeamiseen turvaudutaan melko usein. Vähäisen poikkeuksen tarpeeseen vaikuttaa muun muassa kaavoituksen yksityiskohtaisuus. Rakennussuunnitelmat eivät uusienkaan asemakaavojen alueilla usein noudata kaikkia kaavamääräyksiä. Jos vähäisen poikkeamisen mahdollisuutta ei olisi, jouduttaisiin aikaa vievään varsinaiseen poikkeamismenettelyyn, tai kaavan muuttamiseen.

2.6.5 Muutoksenhaku

Muutoksenhaku erilaisista lupapäätöksistä noudattaa hallintovalituksesta säädettyä. Viranhaltijan tekemistä päätöksistä, jotka muodostavat lukumääräisesti enemmistön, haetaan ensin oikaisua kunnan asianomaiselta luottamuselimeltä. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa viranhaltijan toimivalta perustuu suoraan kunnan hallintosääntöön. Silloin valitus ohjautuu ilman edeltävää oikaisunhakua hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeuden laajuus on eri lupatyypeissä erilainen. Poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta valitusoikeus ulottuu muun muassa erinäisiin rekisteröityihin yhdistyksiin. Maisematyölupaa ja purkamislupaa koskevasta päätöksestä valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä. Suppeimmillaan valitusoikeus on rakennus- ja toimenpidelupapäätöksissä, joissa se koskee asianosaisten lisäksi lähinnä vain naapurikiinteistöjen omistajaa ja haltijaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen aikaisempi yleinen valitusoikeus maisematyöluvista poistui osana KARALUSU -lainmuutosta (230/2017). Purkamisluvissa ELY-keskuksen valitusoikeus rajautui samassa muutoksessa koskemaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä kohteita. Poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista ennen KARALUSU -muutosta ELY-keskukselle kuulunut rajoittamaton valitusoikeus muuttui noudattamaan ELY-keskukselle säädettyä, sen toimialaa koskevia asioita.

2.6.6 Rakentamisen laatu

Rakentamisen laadussa todettiin olevan parantamisen varaa jo maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp). Rakentamisen ohjauksen ja valvonnan ajankohtaisten haasteiden arvioitiin tuolloin liittyvän ensi sijassa laadun kohentamiseen.

Mitään tarkkoja tutkimustuloksia ei ole ollut käytettävissä siltä osin, miten rakentamisen laatu on maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa kehittynyt. Rakennusten kosteus- ja homeongelmia kartoitettiin muun muassa Eduskunnan tarkastusvaliokunnan asiaa koskevassa raportissa (TrVM 1/2013). Raportin laskelmien mukaan merkittäviä kosteus- ja homeongelmia kohdistuisi kuudesta kolmeentoista prosenttiin rakennetusta kerrosalasta. Kosteusvaurioituneet rakennukset ovat eräs syys terveyshaittoihin. Vaikka kaikkia terveyshaittojen syntymekanismeja ei tunneta, aiheutuu tutkimusten mukaan rakennusten kosteus- ja homevaurioista terveyshaittakustannuksia 450 miljoonaa euroa vuositasolla. Kustannusrasitus jää valtaosin kannettavaksi julkisin varoin.

Yhteiskunnalla on näin ollen välitön ja kiistämätön tarve kantaa huolta rakennusten terveellisyydestä. Myös rakennusten turvallisuus ja siinä olevat puutteet kiinnostavat julkista valtaa. Sopimusvapauden nimissä ei ole suotavaa mahdollistaa ainakaan tietoisesti käytäntöjä, jotka välillisesti aiheuttavat kustannuksia ja haittaa muillekin kuin sopijapuolille.

Vastuun oikeudenmukaisella ja riittävällä kohdentamisella voidaan virheriskejä vähentää. Toisaalta täysin virheettömään rakentamiseen ei liene koskaan mahdollista päästä. Mutta jos vastuuta koskevat säännökset ovat puutteelliset, on olemassa vaara virheiden todennäköisyyden lisääntymisestä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta. Viranomaisen eräänä tärkeänä tehtävänä on valvoa, että hankkeeseen kiinnitetyt suunnittelijat ja työnjohto ovat ammattitaitoisia, päteviä ja kelpoisia. Rakentamisen tekniset määräykset asettavat vähimmäistason. Vähimmäistaso ei ole sama asia kuin laatu.

Viranomaiselle osaltaan kuuluvassa rakentamisen työnaikaisessa valvonnassa on todettu vaihtelua kuntien välillä. Vaihtelu perustuu lain mahdollistamiin säännöksiin muun muassa siltä osin, millaisia työnaikaisia katselmuksia viranomainen vaatii, kuinka paljon käytetään riippumatonta ulkopuolista tarkastusta ja vaaditaan esimerkiksi erityismenettelyä laadunvarmistuksineen. Viranomainen suhteuttaa valvontansa hankkeen vaativuuden kautta ja ottaen lisäksi huomioon luvan hakijan ja hakijan hankkimien vastaavien henkilöiden asiantuntemus. Jos viranomainen havaitsee, että hankkeeseen kiinnitettyjen asiantuntemus ja osaaminen on puutteellista, on viranomaisella mahdollisuuksia ja tilanteesta riippuen myös velvollisuus asiaan puuttua.

Rakennushankkeista noin 85 prosenttia on asuinrakennuksia ja niistä noin 75 prosenttia on pientaloja[9]. Näin ollen lukumääräisesti suurin osa rakennushankkeeseen ryhtyvistä on kertarakentajia, joista monellakaan ei ole sen enempää rakennusalan kuin sopimusoikeuden osaamista. On herännyt huoli siitä, että ei-ammattimaiseen rakennushankkeeseen ryhtyvää koskee vastuu, joka voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Rakennusalan yleisissä sopimusehdoissa YSE 1998 tavanomainen takuuaika on kaksi vuotta, minä aikana kaikki virheet eivät välttämättä tule ilmi.

2.6.7 Rakennussuojelu

Rakennussuojelua koskeva yleislaki on laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010; rakennusperintölaki). Rakennusperintölain 2 §:stä ilmenevät rakennussuojelua koskevien eri lakien soveltamisalojen pääpiirteet. Jollei muuta säädetä, rakennusperinnön suojelemiseen sovelletaan rakennusperintölakia.

Suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin on järjestetty siten, että asemakaava-alueilla kaavan suojelumääräykset ovat ensisijainen keino suojella rakennusperintöä. Tästä syystä kaavamääräykset ovat käytännössä huomattavasti yleisempi tapa suojella rakennusperintöä kuin rakennusperintölakiin perustuvat päätökset. Kaavoituksessa suojeluasiaa tutkittaessa ja siitä päätettäessä voidaan kuitenkin tukeutua rakennusperintölaissa määriteltyihin kohteen merkittävyyden arviointiperusteisiin. Niiden avulla suojelun kohde voidaan arvioida valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittäväksi.

Rakennusperintölain nojalla voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita. Suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa, rakennuksen kiinteää sisustusta taikka muuta rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Voimassa olevia rakennusperintölain tai sitä edeltäneiden lakien nojalla annettuja suojelupäätöksiä on tammikuussa 2021 yhteensä 331 ja ne kattavat yli 1 200 rakennusta. Kaavamääräyksin suojeltuja rakennuksia arvioidaan olevan moninkertainen määrä, noin 15 000–20 000 rakennusta.

Lisäksi noin 800 rakennusta koskee suojelu, joka perustuu rakennusperintölakia edeltäneen rakennussuojelulain (60/1985) nojalla annettuun asetukseen valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985) ja sitä edeltäneeseen vastaavaan asetukseen. Kirkollisten rakennusten suojelusta säädetään puolestaan kirkkolaissa (1054/1993) ja ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006). Kirkkolainsäädännöllä suojeltuja rakennuksia on valtakunnallisesti vajaa tuhat. Seurakunnan omistama muu kuin kirkollinen rakennus, esimerkiksi pappila, voidaan suojella kaavamääräyksin tai rakennusperintölain nojalla. Muinaisaikaisia hylättyjä linnoja ja niiden jäännöksiä sekä kirkkojen, kappelien, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten raunioita koskee muinaismuistolaki (295/1963).

Poikkeuksellisesti asemakaava-alueellakin voidaan antaa suojelupäätös rakennusperintölain nojalla, jos kohteella on valtakunnallista merkitystä, kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä taikka kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Useimmissa edellä mainituista tilanteista on mahdollista toteuttaa suojelu joko kaavamääräyksin tai suojelupäätöksellä. Sekin on mahdollista, että kohteen ulkoasu suojellaan kaavamääräyksin, mutta sisätiloja koskee rakennusperintölain nojalla annettu suojelupäätös. Käytännössä on myös tapauksia, joissa samaa kohteen osaa koskee sekä kaavan suojelumääräys että suojelupäätös. Esimerkiksi valtion omistamien rakennusten suojelusta annettuihin asetuksiin perustuvia päätöksiä on voimassa päällekkäin myöhemmän kaavasuojelun kanssa. Viimeisin

[9]Tilastokeskus ISSN=1798-677X. 2017, Rakennuskanta 2017

asetus on kumottu vuonna 2010 säädetyn rakennusperintölain yhteydessä, mutta siihen perustuvia suojelupäätöksiä kumotaan ja korvataan uusilla päätöksillä pääasiassa vasta kohteiden omistuksen siirryttyä pois valtiolta.

Rakennusperintölain mukaisen päätöksen tekee elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus. Suojeluasia voi tulla vireille omistajan, valtion viranomaisen, alueellisen vastuumuseon, kunnan, maakunnan liiton tai rekisteröidyn yhteisön sekä saamelaiskäräjien tai kolttien kyläkokouksen esityksestä taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen omasta aloitteesta. Päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella alueelliselta hallinto-oikeudelta. Ennen 1.1.2021 voimaan tullutta lainmuutosta annetut suojelupäätökset on alistettu ympäristöministeriön vahvistettaviksi, joka on toiminut myös ensi asteen muutoksenhakuviranomaisena.

Asemakaava-alueita koskevat rakennusperintölain soveltamisen edellytykset ovat käytännössä osoittautuneet varsin tulkinnanvaraisiksi. Erityisesti käsitys siitä, milloin kohteen säilyminen ja suojelu on turvattavissa maankäyttö- ja rakennuslain keinoin, vaihtelee kulloisestakin kaavahankkeesta ja kunnan kaavoituskäytännöstä riippuen. Asemakaavan soveltamisala rakennusten sisätiloissa ei ole tarkkarajainen. Toiseksi asemakaavoitustilanteesta johtuvat erityiset syyt eivät ilmene säännöksestä, vaan lainkohdan tulkinnassa on tukeuduttu hallituksen esityksen (HE 101/2009 vp) kirjaukseen, jonka mukaan lakia on mahdollista soveltaa esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen käynnisty asemakaavamuutoksella. Hallituksen esityksen mukaan erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnon rappeutuminen uhkaavat. Valtakunnallinen merkittävyys rakennusperintölain soveltamisedellytyksenä on muita yksiselitteisempi. Useimmiten arvio merkittävyydestä voidaan perustaa Museoviraston lausuntoon tai muuhun asiantuntevaan selvitykseen. Epäselvyyttä on aiheutunut kuitenkin silloin, kun arvion tueksi ei ole ollut käytettävissä riittävää selvitystä eikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole katsonut tarpeelliseksi hankkia mainittua selvitystä ennen kuin suojeluasia on käsitelty kaavoituksessa. Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa on melko tavanomaista, että rakennusperintölakiin perustuva suojeluesitys on kytköksissä alueen kaavoitustilanteeseen. Molempien lakien mukaiset prosessit voivat olla vireillä samanaikaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista lupamenettelyistä purkamislupamenettely on erityisesti sidoksissa rakennussuojelun menettelyihin. Voimassa olevan lain mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Oikeuskäytännön mukaan purkamislupajärjestelmän tarkoitus on sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä.

Purkamislupapäätöksissä joudutaan usein punnitsemaan rakennuksen kunnosta ja toisaalta kulttuurihistoriallisista arvoista käytettävissä olevia selvityksiä. Rakennuksen huonokuntoisuus voi tällöin olla perusteena purkamisluvan myöntämiselle, vaikka se johtuisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kunnossapitovelvollisuuden laiminlyömisestä, mikä oikeuskäytännön mukaan ei voi olla ratkaiseva luvan myöntämisperuste. Purkamiseen saatetaan kuitenkin päätyä, koska rakennuksen välttämättömissä korjauksissa menetettäisiin sen kulttuurihistorialliset arvot olennaisilta osin.

Toiseksi purkamislupakäsittelyn kytkös rakennussuojeluun ja kaavoitukseen voi jäädä ohueksi siten, että luvan edellytysten harkintaa ei päätösten perusteluissa eritellä kovinkaan laajasti eikä

toisaalta mahdollinen purkamisluvan esteiden toteaminen johda suojeluharkintaan kaavoituksen keinoin. Tästä voi seurata, että suojelusta tehdään esitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle rakennusperintölain nojalla. Asemakaava-alueella ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista soveltaa näiden kohteiden suojelemiseen rakennusperintölakia.

Purkamislupapäätökseen voivat hakea muutosta asianosaisten lisäksi kunnan jäsenet sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Käytännössä muutoksenhaku ei usein riitä suojeluasian saamiseksi uudelleen harkittavaksi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, vaan suojeluasia on lisäksi pantava vireille rakennusperintölain nojalla, jolloin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myös määrätä rakennuksen vaarantamiskieltoon suojeluasian käsittelyn ajaksi.

Viranomaisilta edellytetään pikaista reagointia purkamisasioihin erityisesti asemakaava-alueiden ulkopuolella, jossa purkaminen perustuu pääsääntöisesti ilmoitusmenettelyyn. Rakennuksen tai sen osan purkamisesta on, jollei purkamiseen tarvita lupaa, kirjallisesti ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi merkitä historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen taikka kaupunkikuvan tai rakennetun ympäristön turmeltumista, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee 14 päivän kuluessa purkamisilmoituksen tai purkamiseen johtavan rakennuslupahakemuksen saatuaan tiedottaa siitä kunnanhallitukselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Viimeksi mainittujen viranomaisten reagointiajaksi jää ilmoitustapauksissa vähimmillään 14 päivää, josta osa on voinut kulua ennen ilmoituksen saapumista asiaa käsittelevälle taholle.

Toinen rakennussuojelun lainvalintatilanteisiin liittyvä lupamenettely on poikkeamislupamenettely. Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen muun muassa rakennettua ympäristöä koskevasta kaavan suojelumääräyksestä. Poikkeamistoimivalta siirrettiin tältä osin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta kunnille vuonna 2016 voimaan tulleella lainmuutoksella. Myös muita kuin suojelumääräyksiä koskevissa poikkeamisasioissa luvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, ettei poikkeaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Näissä tilanteissa asia tulisi ratkaista poikkeamisluvan sijasta kaavamuutoksella. Käytännössä kaavoitusresurssien puute ja kaavoitusmenettelyn kesto ovat voineet aiheuttaa kunnissa painetta ratkaista asioita poikkeamisluvalla. Tämä puolestaan on voinut johtaa rakennusperintölakiin perustuviin suojeluesityksiin vastaavasti kuin purkamisasioissa.

Rakennusperintölain korvaussäännöksiä sovelletaan sekä rakennusperintölain että maankäyttö- ja rakennuslain nojalla suojeltuihin rakennuksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 3 momentin mukaan asemakaavaan voidaan kaavamääräysten kohtuullisuusvaatimuksesta poiketen ottaa rakennusperintölaissa tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset, jolloin oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä rakennusperintölaissa asiasta säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa.

Rakennusperintölain 13 §:n mukaan, jos rakennuksen suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuu rakennuksen omistajalle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen

arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto.

Rakennusperintölain 13 §:n 3 momentin mukaan oikeus korvaukseen koskee rakennuksen omistajan lisäksi rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. Kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei kuitenkaan korvata. Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 3 momentissa säädetty kunnan korvausvelvollisuus ei koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

Ympäristöministeriö edustaa valtiota korvausasioissa. Korvauksen määrästä pyritään rakennusperintölain 15 §:n mukaan sopimaan korvaukseen oikeutetun tahon kanssa. Jos korvauksesta ei voida sopia, toimitusta korvauksen määräämiseksi voi hakea Maanmittauslaitokselta kahden vuoden kuluessa siitä, kun suojelua koskeva päätös, johon korvausvaatimus perustuu, sai lainvoiman. Korvauksen määräämiseen Maanmittauslaitoksessa sovelletaan lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (jäljempänä myös lunastuslaki).

Korvauksia on edeltäneen rakennussuojelulain tai voimassa olevan rakennusperintölain nojalla maksettu kaksi kertaa korkeimman oikeuden päätöksellä (KKO:1993:16 ja KKO:2003:85), kerran maaoikeuden päätöksellä sekä kaksi kertaa Museoviraston ja suojellun kohteen omistajan välisellä sopimuksella. Lisäksi käsittelyssä on ollut muutamia korvausta koskevia vaatimuksia, jotka eivät ole johtaneet korvauksen maksamiseen. Korvaustapaukset ovat siten olleet harvinaisia, joskin yksittäisen korvaustapauksen käsittely on ollut tyypillisesti pitkäkestoinen ja sisältänyt periaatteellisten lainsoveltamiskysymysten ratkomista. Maksettujen korvausten määrä on vaihdellut noin 20 000 eurosta noin 1,1 miljoonaan euroon. Lunastuslain mukaisesti korvaukselle maksetaan korkoa, ja valtio pääsääntöisesti vastaa toimituskuluista sekä korvauksen vaatijan kohtuullisista edunvalvontakuluista. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla toteutetusta suojelusta ei ole toistaiseksi tiedossa kunnan tai valtion maksamia korvauksia.

Korvauksiin on käytettävissä ympäristöministeriön pääluokassa valtion talousarvion momentilla 35.20.64 oleva kolmevuotinen siirtomääräraha (Avustukset rakennusperinnön hoitoon), jonka suuruus vuonna 2021 on 1,7 miljoonaa euroa. Sikäli kuin määrärahaa ei tarvita korvauksiin, se osoitetaan ensisijaiseen käyttötarkoitukseen eli rakennusperintölain 16 §:ssä tarkoitettuihin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten jakamiin avustuksiin. Lisäksi momenttia saa käyttää rakennusperintölain 17 §:n nojalla teetettävien välttämättömien kunnostustöiden ja ennalleen saattamistöiden kustannuksiin ja muihin suojelun toteuttamisesta valtiolle aiheutuviin menoihin sekä avustuksiin kunnille niiden maksamiin korvauksiin. Ennen vuonna 2020 tehtyä tasokorotusta on määrärahan suuruus ollut 0,85 miljoonaa euroa 2000-luvun alussa, 2,35 miljoonaa euroa vuosina 2006–2011 ja 1,35 miljoonaa euroa vuosina 2012–2014 sekä jälleen 0,85 miljoonaa euroa vuosina 2015–2019.

Korvausten harvalukuisuus heijastelee rakennusperintölain ja sitä edeltäneiden lakien nojalla annettujen suojelupäätösten lukumäärää ylipäätään. Rakennusperintölain voimaan tultua 2010-luvun alussa suojelupäätöksiä kertyi vähän. Huomattava osa rakennusperintölain nojalla suojelluista kohteista on myös ollut valtion luovuttamia rakennuksia, joissa kyse on ollut valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen mukaisen suojelun korvaamisesta rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä. Rakennusperintölain soveltaminen on kuitenkin vilkastunut viime vuosina, mikä voi tarkoittaa myös korvausvaatimusten lisääntymistä. Sen, että korvauksia ei toistaiseksi ole maksettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan suojelun

vuoksi, arvioidaan johtuvan asemakaavoituksen yhteen sovittavasta luonteesta, jolloin suojelumääräykset eivät kaavan kokonaisuuteen nähden pääsääntöisesti muodostu maanomistajalle kohtuuttomiksi.

Rakennusperintölaissa vuoden 2020 loppuun asti ollut alistusmenettely merkitsi sitä, että ympäristöministeriö voi arvioida suojelupäätöksen vaikutuksia myös korvausvelvollisuuden kannalta. Eräissä tapauksissa ministeriö on jättänyt suojelupäätöksen vahvistamatta tai valituksen johdosta muuttanut sitä, kun yleisen edun ei ole katsottu asianomaisissa olosuhteissa edellyttävän suojelun vahvistamista sellaisenaan. Alistusmenettelyn lakkaamisen myötä tarve mahdollisimman selkeään lainsäädäntöön korostuu, kun päätösten vaikutuksia arvioidaan alueellisissa viranomaisissa. Lisäksi velvoite pyrkiä sopimukseen korvauksen määrästä tarkoittaa, että valtion viranomaisten tulisi pystyä lainsäädännön perusteella arvioimaan korvausoikeuden syntymisestä jo ennen Maanmittauslaitoksen tai muutoksenhakutuomioistuimen päätöstä.

Voimassa oleva korvaussääntely on todettu tulkinnanvaraiseksi, mikä vaikeuttaa suojelupäätösten valtiontaloudellisten vaikutusten, samoin kuin suojeltavan rakennuksen omistajan ja haltijan oikeudellisen aseman ennakoimista. Esimerkiksi 13 §:ssä ei ole aiemman rakennussuojelulain vastaavassa säännöksessä ollutta edellytystä, jonka mukaan oikeus korvaukseen oli, jos rakennuksen omistaja suojelupäätöksen mukaisten suojelumääräysten johdosta ei voinut käyttää rakennusta tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Rakennusperintölain esitöiden (HE 101/2009 vp) mukaan mainittua edellytystä tavanomaisen tai kohtuullista hyötyä tuottavan käyttötavan estymisestä kuitenkin sovelletaan eikä korvauskynnystä ollut tarkoitus muuttaa. Myös suojelumääräyksistä johtuvista erityisistä toimista aiheutuvien kustannusten asema itsenäisenä korvausperusteena ja suhde maankäyttö- ja rakennuslain kunnossapitovelvollisuuteen on jäänyt epäselväksi. Rakennusperintölain eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomioita muutoinkin sääntelyn täsmällisyyteen (PeVL 6/2010 vp).

3 Tavoitteet

3.1 Yleiset tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena (asettamispäätös 24.4.2018) on uudistaa maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen siten, että uudistuksessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää sekä selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä. Keskeisiä maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen asettamispäätöksessä mainittuja toimintaympäristön muutoksia ja tulevaisuuden haasteita ovat muun muassa ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, aluerakenteen erilaistuminen, muutokset väestön ikärakenteessa, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen ja liikenteen murros sekä digitalisaatio.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisia maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa:

”Hallitus rakentaa hiilineutraalia yhteiskuntaa pienentämällä rakentamisen, maankäytön ja liikenteen hiilijalanjälkeä ja tukemalla kestävää yhdyskuntarakennetta. Rakentamisen laatua parannetaan ja vähennetään sisäilmaongelmia sekä niistä aiheutuvia terveyshaittoja. Lisäksi on

otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin. Alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla.

Ilmastonmuutoksen torjunta otetaan huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa. Yhdyskuntarakenteen tulee tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä suosia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä erityisesti kaupunkiseuduilla. Vaalitaan kulttuuriympäristöjä ja vahvistetaan luonnon monimuotoisuutta myös kaupunkiympäristössä. Parannetaan ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Edistetään kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia."

3.2 Digitalisaatio

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on varmistaa digitalisaation potentiaalin hyödyntäminen rakennetun ympäristön suunnittelussa ja päätöksenteossa, tietojen saatavuuden parantamisessa ja vuorovaikutuksen lisäämisessä sekä tiedolla johtamisessa. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on mahdollistaa rakennetun ympäristön digitalisaation edistyminen ja kehittämispotentiaali kunnissa, maakuntien liitoissa ja valtion viranomaisissa. Samalla tavoitellaan sitä, että alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvä tieto olisi tulevaisuudessa hyödynnettävissä sähköisesti, luotettavasti, kattavasti ja yhteentoimivasti koko yhteiskunnan toimintojen tukena. Tavoitteena on, että yhteen toimivat tietovarannot ja digitaaliset palvelut sujuvoittavat ja tukevat rakennetun ympäristön toimintaa, jossa toimijoina ovat valtio, kunnat, yritykset ja muut yksityiset toimijat ja kansalaiset.

Digitalisaatioon liittyvät ehdotukset luovat pohjaa hallitusohjelman kirjaukselle rakennetun ympäristön valtakunnallisen rekisterin ja tietoalustan luomisesta. Rakennettu ympäristö tuottaa yli kolmanneksen Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Nykyisellä epäyhteentoimivalla tiedonhallinnalla ei pystytä tehokkaasti todentamaan rakennetun ympäristön elinkaaren kasvihuonekaasupäästöjä tai erillisten päätösten yhteisvaikutuksia. Rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa otetaan merkittävä harppaus digitalisaatiossa tulevina vuosina, kun päällekkäisestä tiedon tuottamisesta ja tallentamisesta pyritään vaiheittain luopumaan ja saattamaan yhteentoimiva tieto tehokkaaseen käyttöön. Uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ja alueidenkäytön suunnittelussa sekä rakennusluvituksessa syntyvän yhteentoimivan tiedon avulla voidaan ylläpitää rakennettua ympäristöä tehokkaammin, terveellisemmin ja turvallisemmin sekä arvioida ja seurata maankäytön suunnittelun ja rakentamisen hiilijalanjälkeä ja materiaalivirtoja aiempaa tarkemmin.

3.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa

3.3.1 Osallistuminen

Kaavoitukseen osallistumista koskevat säännökset ovat lähtökohdiltaan toimivia nykyisessä laissa. Esityksen tavoitteena on jatkossakin turvata jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tavoitteena on keskusteleva ja suora osallistuminen, jossa kuntalaisten toiminta, aloitteet ja ehdotukset nähdään suunnittelun voimavarana.

Kaavoitukseen osallistumisen ja vuorovaikutuksen keskeisiä tavoitteita ovat:

- joustavuuden säilyttäminen osallistumismenettelyissä;

- osallistumisen vaikuttavuuden ja oikea-aikaisuuden parantaminen ja tähän liittyen osallistumiskokemuksen parantaminen sekä valitusten tarpeen vähentäminen;

- kaavoitusprosessien sujuvoittaminen tinkimättä vuorovaikutuksen laadusta ja osallistumisen vaikuttavuudesta mahdollistaen kaavan merkittävyys ja tarkoitus huomioiden oikein mitoitettu ja ajoitettu vuorovaikutus sekä

- sähköisen asioinnin ja osallistumisen edistäminen kaavoituksessa huomioiden menetelmien ja välineiden saavutettavuus ja tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien edellyttämät perinteiset menetelmät.

3.3.2 Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointia koskevien säännösten kehittämistä koskee maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yleinen tavoite suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten valmistelu-, päätöksenteko ja toimeenpanotehtävien selkeyttämisestä. Vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää, että arvioidaan oikeita asioita oikea-aikaisesti ja oikeissa yhteyksissä. SOVA-direktiivin (2001/42/EY) vaatimukset on otettava huomioon säännösten kehittämisessä.

3.3.3 Viranomaisyhteistyö ja alueidenkäytön valvonta

Ennakoiva ja neuvotteleva ote viranomaisyhteistyössä säilytetään myös jatkossa. Kehittämiskeskustelut, viranomaisneuvottelut ja lausuntomenettely ovat keskeisiä viranomaisyhteistyön keinoja. Menettelyjen joustavuutta ja oikea-aikaisuutta kehitetään.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan alueiden käytön laillisuuden valvonta säilytetään viranomaistoimintana vähintään nykytasolla.

3.4 Kaavojen toteuttaminen

3.4.1 Tontit

Esityksessä on tavoitteena tonttijakoa koskevan sääntelyn toimivien käytäntöjen säilyttäminen.

Tonttijaon oikeusvaikutuksia lieventävä kokeilulaki on ollut voimassa yli 10 vuotta, joten tavoitteena on, että siitä saadut kokemukset otetaan huomioon lakiuudistuksessa ja kokeilulaki kumotaan samalla tältä osin tarpeettomana. Tavoitteena on myös sähköisen menettelyn käytön edistäminen ja säännösten lakitekninen päivittäminen ja selkeyttäminen.

Tavoitteena on selkeyttää kaavoitusta, tonttijakoa ja rakennuspaikkaa koskevaa sääntelyä poistamalla oikeusvaikutuksettoman ohjeellisen tonttijaon käsite laista. Lisäksi tavoitteena on lisätä säännösten lainalaisuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Tavoitteena pätevyyden osalta on vaatimusten päivittäminen koulutusuudistuksia vastaavaksi ja sääntelyn selkeyttäminen nykyisestä. Lisäksi tavoitteena on säätää pätevyyksistä siten, että ne ovat riittävät mutta toisaalta mahdollisimman avoimet siten, että ei tarpeettomasti vaikeuteta muualta Euroopan unionista tulevien ammatinharjoittajien mahdollisuuksia harjoittaa ammattiaan Suomessa.

3.4.2 Yleiset alueet

Tavoitteena on sujuvoittaa menettelyitä tuomalla lakiin yhden luukun malli yleisen alueen suunnittelussa sekä huolehtimalla mahdollisuudesta poiketa tarkemman suunnittelun aikana vähäisesti asemakaavasta.

Tavoitteena on parantaa ihmisten osallistumisoikeuksia katujen ja puistojen suunnittelun ja toteuttamisen aikana. Lähiympäristöllä on tiivistyvissä kaupungeissa tärkeä merkitys alueen asukkaiden ja muiden alueella asioivien ja toimivien elämässä ja hyvinvoinnin kannalta. On tarkoituksenmukaista vahvistaa ihmisten osallistumista oman yhteisen lähiympäristönsä suunnitteluun.

Tavoitteena on edistää tiedonkäsittelyn sähköisiä toimintatapoja asemakaavoja toteuttavassa yleisten alueiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tavoitteena on edistää julkisen tiedon avoimuutta ja tiedon saatavuutta yleisesti ja päätöksenteon tukena.

3.4.3 Hulevedet

Esityksessä on tavoitteena tarkentaa sääntelyä saatujen kokemusten perusteella. Tavoitteena on varmistaa kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden huomioon ottaminen hulevesien hallinnassa ja maksuissa sääntelyn alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti.

3.4.4 Maapolitiikka

Esityksessä on tavoitteena lisätä kunnan maapolitiikan avoimuutta ja julkisuutta. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa ihmisten mahdollisuuksia osallistua nykyistä helpommin maapolitiikan linjausten ja periaatteiden valmisteluun kunnassa. Tavoitteena on menettelyllisen oikeusturvan parantaminen ja yhteiskunnallisten ristiriitojen vähentäminen maapolitiikan alalla. Tavoitteena on edistää maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, sujuvuutta, ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Tavoitteena on kuntien maapolitiikan vahvistaminen siten, että sääntöjen tarkkarajaisuuden, avoimuuden ja osallistumisen myötä maapolitiikan hyväksyttävyys ja sujuvuus lisääntyvät ja sen asema yhteiskunnassa vakautuu.

Tavoitteena on luopua niistä maapolitiikan lakisääteisistä julkiseen valtaan perustuvista keinoista, joita ei ole käytetty ja joita ei pidetä tarkoituksenmukaisena tai perustusoikeusrajoituksena välttämättömänä. Sellaiset säännöt, joita ei juuri sovelleta mutta jotka ilmaisevat maapolitiikan kustannusvastuun jaon yleisen periaatteen, on kuitenkin tärkeää säilyttää laissa ja tarvittaessa selkeyttää.

Tavoitteena on uudistaa julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän antamiseen perustuvat maapolitiikan toimivaltasäännökset perustuslain vaatimusten mukaisiksi.

Tavoitteena on varmistaa, että toteuttamismaksua (nykylain kehittämiskorvaus) pidetään valtiosääntöoikeudellisena maksuna jatkossakin.

Tavoitteena on, että mahdolliset perustuslaista johtuvat heikennykset joidenkin kuntien mahdollisuuteen saada katualueita ilmaiseksi vieruskiinteistöjen omistajilta kompensoidaan lisäämällä asemakaavoitettavien alueiden maanomistajilta kerättävien maksujen määrää ja käyttöalaa.

3.4.5 Lunastaminen

Tavoitteena on säilyttää lunastamisen perusteet kutakuinkin nykyisen kaltaisina, mutta tarkentaa niitä sisällöllisesti lainalaisuuden periaatteen vuoksi. Tavoitteena on kuitenkin luopua katujen toteuttamista koskevasta ja poikkeuslakiin perustuvasta ilmaisluovutusjärjestelmästä.

Rakentamiskehotusta ja lunastusta tarkoittavia säännöksiä uudistettaessa on tavoitteena varmistaa, että säännökset ovat perusoikeusrajoituksia koskevan välttämättömyyden vaatimuksen mukaisia ja muutoinkin perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttäviä.

Tavoitteena on kirjoittaa säännökset lunastamisen edellytyksistä nykyistä seikkaperäisemmin lakiin ottaen huomioon perustuslain vaatimukset ja säännösten tähänastinen soveltamiskäytäntö. Tavoitteena on ylläpitää lainsäädännön selkeyttä poistamalla sellaiset käyttämättä jääneet lunastustoimivallan perustavat lainkohdat, joiden säilyttäminen laissa ei ole enää tarpeen. Tavoitteena on selkeyttää lunastamisen säännöksiä lakiteknisesti.

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen yhteydessä on tavoitteena saattaa sääntely aineellisesti ja menettelyllisesti perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja kumota poikkeukseen oikeuttanut valtuuslaki. Tavoitteena on siirtymäsäännöksin huolehtia katualueiden ja rakennuskaavateiden lunastusten loppuunsaattamisesta ja edistää viranomaisten ylläpitämien perusrekistereiden ajantasaisuutta.

3.4.6 Haitankorvaukset

Esityksessä on tavoitteena varmistaa, että haitankorvaussäännökset ovat soveltamisalaltaan kattavat ja turvaavat riittävästi ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, kuten omaisuudensuojaa, elinkeinon ja ammatin vapautta, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa. Tavoitteena on huolehtia, että korvaussäännökset ovat keskenään johdonmukaiset.

Lisäksi tavoitteena on, että haitankorvaussäännöstöllä tuetaan ympäristöperusoikeuden toteutumista ja hallitusohjelman luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäviä kirjauksia. Korvaussäännöksien avulla voidaan varmistaa oikeasuhtaisuuden ja yhdenvertaisuuden riittävä toteutuminen tilanteissa, joissa yleisen edun mukainen tärkeä ympäristövaatimus toteutetaan maankäytön suunnittelun ja rajoittamisen keinoin.

Haitankorvaussäännösten uudistamisen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää sääntelyä sekä aineellisesti että menettelyn osalta siten, että lain soveltaminen on nykyistä ennakoitavampaa. Tavoitteena on vähentää haitankorvausmenettelyn monimutkaisuutta ja parantaa asianosaisten menettelyllistä oikeusturvaa. Menettelyä parannettaessa on tavoitteena ottaa huomioon koko menettely, haitan syntymisestä korvauksen saamiseen asti.

Haitankorvaussääntelyn kehittämisessä on tavoitteena ottaa erityisesti huomioon metsien käytön rajoituksia koskeva ja osin lakien rajatkin ylittävä horisontaalinen yhdenvertaisuuden tavoite.

3.5 Rakentaminen

3.5.1 Rakennuksen vähähiilisyys

Suomi tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuutta 2040-luvulla. Nämä tavoitteet edellyttävät merkittäviä kasvihuonekaasupäästövähennyksiä myös rakennetussa ympäristössä, koska rakentaminen, rakennusten lämmitys ja sähkönkäyttö aiheuttavat yli

30 prosenttia Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Esityksen tavoitteena on edistää Suomen rakennus- ja kiinteistöalaa koskevia ilmastotavoitteita vähentämällä rakennuksien, rakentamisen ja rakennusmateriaalien hiilijalanjälkeä, joiden päästöosuus on noin neljännes yksittäisen rakennuksen elinkaarelta hiilijalanjäljestä.

Rakennuksen vähähiilisyys esitetään vietäväksi vaikuttavalla tavalla osaksi rakentamisen säädösohjausta siten, että mahdollistetaan hallitusohjelman mukaisesti uuden rakennuksen elinkaaren aikaisen hiilijalanjäljen raja-arvoihin perustuva säädösohjaus 2020-luvun puoliväliin mennessä. Raja-arvo-ohjaukseen perustuva säädösohjaus on tunnistettu useissa raporteissa[10] toimivaksi ja vaikuttavaksi ohjauskeinoksi. Selvityksen mukaan vähähiilisen rakentamisen raja-arvo-ohjauksella voitaisiin välttää vuosittain noin 0,5–1 miljoonan tonnin kasvihuonekaasupäästöt. Tämä vastaisi noin 3–7 prosenttia talonrakentamisen ja rakennusten vuosittaisista kasvihuonekaasupäästöistä.

Esityksen tavoitteena on velvoittaa rakentamislupavaiheessa raportoimaan rakennuksen vähähiilisyys: hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Raportointia varten on kehitetty rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmä ja kansallinen päästötietokanta. Sen lisäksi, että vähähiilisyyden raportointivelvollisuus on välttämätön raja-arvojen todentamisessa, on esityksen tavoitteena lisätä eri toimijoiden tietoa rakennusten rakentamisen ja korjaustöiden ilmastovaikutuksista sekä rakennuksen elinkaaren hiilijalanjäljen arviointeihin liittyvää tietämystä. Tietoisuuden lisääminen niin rakennuksen päästöistä kuin elinkaaren arvioinnista auttaisi eri toimijoita vähentämään rakennusten ilmastovaikutuksia.

Ulottamalla selvitysvelvollisuus esityksen mukaisesti myös rakentamislupaa edellyttäviin laajamittaisesti korjattaviin rakennuksiin saataisiin arvokasta tietoa olemassa olevasta rakennuskannasta ja sen päästöistä myös pitkän aikavälin peruskorjausstrategiatyötä varten, jossa tavoitellaan rakennuskannan muuttamista erittäin energiatehokkaaksi ja vähähiiliseksi vuoteen 2050 mennessä. Esityksen tavoitteena on tehdä ilmastoselvityksen raportointiin liittyvän hiilijalanjäljen ja -kädenjäljen arvioinnista riittävän yksinkertaista ja selkeää sekä varmistaa arvioinnin luotettavuus ja yhdenmukaisuus.

Rakennusten vähähiilisyyden säädösohjaus raja-arvojen avulla on jo käytössä Hollannissa ja Ranskassa. Ruotsi ja Tanska kehittävät parhaillaan vastaavaa säädösohjausta, ja rakentamisesta vastaavat pohjoismaiset ministerit ovat sopineet tähän liittyvän säädöskehityksen harmonisoinnista.

3.5.2 Rakennuksen elinkaariominaisuudet sekä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Esityksen tavoitteena on juurruttaa elinkaariajattelu laajemmin osaksi rakennusalan toimintakulttuuria siten, että lakiin sisällytettäisiin velvoite ottaa nykyistä laajemmin huomioon elinkaa-

[10] Häkkinen & Vares, 2018. Rakennusten khk-päästöjen ohjauksen vaikutusten arviointi, VTT Technology 324.
Bionova, 2018. The embodied carbon review: Embodied carbon reduction in 100+ regulations and rating system globally.
Bionova, 2017. Tiekartta rakennuksen elinkaaren hiilijalanjäljen huomioimiseksi rakentamisen ohjauksessa.

riajatteluun perustuva, rakennusten elinkaaren hallinta ja rakentamisen kestävä laatu. Elinkaariajattelulla tarkoitettaisiin rakennuksen ja rakennustuotteiden koko elinkaaren ympäristövaikutusten arviointia.

Esityksen tavoitteena on nostaa, eritoten ohjausvaikuttavuuden tehostamiseksi, maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n rakentamisen ekologisuutta koskeva sääntely laintasolle. Rakentamisen säädösohjauksessa huomioitaisiin nykyistä painokkaammin rakennuksen koko elinkaari, ja luotaisiin entistä paremmat edellytykset sille, että rakennukset suunniteltaisiin ja rakennettaisiin resurssitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologisiksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään tarkoituksenmukaisesti pitkäikäisiksi.

Sen lisäksi, että esityksen tavoitteena on minimoida rakentamisen ja rakennusten käytön aiheuttamaa luonnonvarojen kulutusta ja luonnon monimuotoisuuden haittoja, on tavoitteena edistää muitakin kestävän rakentamisen edellytyksiä. Näitä ovat eritoten rakennuksen käytettävyyttä ja käyttöikää koskevat laatutekijät, kuten muuntojoustavuus ja rakenteiden ja järjestelmien käyttöikä sekä vaihdettavuus. Oleellista rakennuksen elinkaaren näkökulmasta on esimerkiksi rakennuksen muunneltavuus, joka mahdollistaa rakennuksen, tilojen ja järjestelmien sopeuttamisen eri käyttötarkoituksiin, elämänvaiheisiin tai teknisiin reunaehtoihin. Lisäksi esityksen tavoitteena on, että rakennuksen tilat, tekniset järjestelmät ja rakennusosat säilyisivät käyttökelpoisina mahdollisimman pitkään. Vaihdettavuuden painottamisella on puolestaan tavoitteena luoda markkinoita myös uudelleenkäytettäville tuotteille. Elinkaarilaatu on nähtävä esityksen mukaisesti laajasti siten, että se sisältäisi myös rakennuksen omistajien ja käyttäjien tarpeiden kehittymisen ajassa.

Esityksen tavoitteena on luoda nykyistä merkittävästi paremmat edellytykset rakennus- ja purkumateriaalin hyödyntämiselle sekä vahvistaa perustaa rakentamisen kiertotaloudelle. Esityksen mukaisen määrämuotoisen materiaalien ja tuotteiden luetteloinnin tavoitteena on edesauttaa sitä, että voitaisiin arvioida tulevaisuudessa syntyvien jätelajien määrää tarkasti sekä ehkäistä rakennus- ja purkujätteen ennenaikaista syntymistä ja uusien materiaalien valmistamisen tarvetta. Myös rakennus- ja purkujäteselvityksen nostaminen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:stä esityksen mukaisin tarkennuksin laintasolle vahvistaisi perustaa rakentamisen kiertotaloudelle, koska sen avulla saataisiin nykyistä tarkemmin tietoa syntyvistä rakennus- ja purkumateriaalivirroista. Esityksen tavoitteena on, että rakentamis- tai purkamisluvan hakemisen yhteydessä taikka purkamisilmoitusvaiheessa arvioitaisiin hankkeesta syntyvien rakennus- ja purkujätteiden määrät. Tiedot tulisi esityksen mukaisesti päivittää hankkeen valmistuttua valtakunnalliseen rakennus- ja purkumateriaalirekisteriin. Laadukkaamman tilastoinnin avulla voitaisiin kohdistaa tulevia kiertotaloustoimia tarkemmin kokonaisuuden kannalta oleellisiin rakentamisen jätevirtoihin ja hankkeisiin. Rakennus- ja purkumateriaalirekisteri on tarkoitus kytkeä digitaalisten rajapintojen kautta materiaalien vaihdanta-alustoihin kuten Materiaalitoriin, mikä luo edellytykset purkumateriaalien markkinoiden vahvistamiselle. Lisäksi esityksen tavoitteena on kiinnittää eri toimijoiden huomio entistä painokkaammin myös jätelainsäädännön velvoitteisiin.

3.5.3 Digitaalisuus

Yksi hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita on julkisen hallinnon digitalisointi. Rakennuslupakäsittely on jo valtakunnallisesti sähköisessä muodossa ja paperiprosesseista on lähes luovuttu. Esityksen tavoitteena on tietomalleilla tuotettujen suunnitelmien ottaminen käyttöön myös lupakäsittelyssä. Samalla tarkoituksena on kerätä tietomallit tai muussa koneluettavassa muodossa oleva tieto keskitetysti valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Esityksen mukainen lupakäsittelyssä tuotettava suunnittelumalli mahdollistaa lisätyn todellisuuden käyttämisen rakentamislupien myöntämisen yhteydessä. Loppukatselmuksen yhteydessä luovutettava toteumamalli sisältää hankkeen toteutuksen yhteydessä tuotetut rakennus-, rakenne- ja talotekniikkasuunnitelmat sekä tuotetietoja. Arkistoidut toteumamallit muodostavat rakennuksen ”Digitaalisen kaksosen” ja antavat suunnittelulle hyvän pohjatiedon rakennusten tulevissa peruskorjauksissa.

Esityksen mukainen tietomallivaatimus mahdollistaa tekoälysovellusten ja lisätyn todellisuuden käyttämisen rakennusvalvontatyössä. Rakennusten ja rakennustuotteiden hiilijalanjälkilaskelmien sekä elinkaarivaikutusten viranomaisvalvontaa voidaan tehostaa tietomallien mahdollistamien uusien työkalujen avulla. Niistä on myös mahdollista tuottaa tietopalveluja laajemmin kuin nykyisin esimerkiksi uusien ilmastomuutostavoitteiden pohjaksi.

Esityksen mukainen digitaalinen käyttö- ja huolto-ohje antaa nykyistä paremman työkalun rakennuksen kunnossapidon ja elinkaaren hallintaan. Huolto- ja käyttöohjeen digitaalinen muoto luo myös mahdollisuuksia uusien rakennuksen ylläpitoon liittyvien yksityisten palveluiden kehittämiseen.

Esityksen mukaan tiedot on toimitettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Tämä mahdollistaa eri tietojärjestelmien tietojen käyttämisen, yhdistämisen ja vertailun nykyistä paremmin. Pitkällä aikavälillä normisto selkeytyy ja tulkinnat yhtenäistyvät.

3.5.4 Sujuvoittaminen

Yksi hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita on prosessin sujuvoittaminen. Rakentamisen osa-alueella sujuvoittamiseen pyritään yksinkertaistamalla lupajärjestelmää, nostamalla lupakynnystä ja tarjoamalla mahdollisuus ratkaista rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa erikseen. Maankäyttö- ja rakennuslain rakennus- ja toimenpideluvat yhdistetään yhdeksi lupamuodoksi, rakentamisluvaksi. Prosessi sujuvoituu, kun ei tarvita pohdintaa kahden eri lupamuodon välillä. Rakentamisluvan lupakynnys nousee nykyisestä, sillä lainsäätäjä ottaa kantaa siihen, mitkä hankkeet luvan tarvitsevat. Kunnalle jää lisäksi tietyt edellytykset täyttävien rakennuskohteiden osalta mahdollisuus vapauttaa rakennusjärjestyksellä luvan hakemista.

Valtaosa rakentamisesta tapahtuu kaavoitetulla alueella kaavamääräyksiä ja rakentamismääräyksiä noudattaen. Joissakin tapauksissa rakennushankkeeseen ryhtyvällä voi olla tarve selvittää, voisiko rakennushanke sijoittua sille aiottuun paikkaan ennen rakennuksen suunnittelemista loppuun. Tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi pyytää kunnalta, että rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupavaihe ratkaistaisiin erikseen omalla hallintopäätöksellään. Näin luvan hakija voisi säästää suunnittelukustannuksissa, jos lupapäätös olisi kielteinen. Kysymys olisi poikkeuksellista tilanteesta, sillä normaalitapauksessa rakentamislupa ratkaistaisiin vain yhtenä hallintopäätöksenä. Tarve sijoittamisluvan ratkaisemisesta erikseen voisi syntyä esimerkiksi rakennushankkeissa, jotka kuuluvat eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) soveltamisalaan ja tarvitsevat tämän lain mukaisten lupien lisäksi myös esimerkiksi ympäristöluvan. Toinen esimerkki voisi koskea vaikka tilannetta, jossa haluttaisiin selvittää, voisiko vanhusten palveluasunto sijoittua vain asumista tai palvelurakennuksia varten varatulle korttelialueelle.

Rakentamisen vastuut

Hallitusohjelmassa on rakentamisen vastuukysymystä koskeva hyvin yksityiskohtainen kirjaus: ”Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle”. Kirjauksen on tulkittu tarkoittavan sitä, että rakentamisen laatua pyritään parantamaan säätämällä vastuu rakennustyön toteuttamisesta sille taholle, jolla työmaalla on parhaat edellytykset huolehtia siitä, että rakentaminen toteutetaan säännösten, määräysten ja hyvän rakentamistavan mukaisesti. Päävastuullista toteuttajaa koskevalla sääntelyllä pyritään parantamaan rakentamisen laatua siten, että yhden tahon olisi otettava vastuu toimintaketjun alihankkijoiden urakoiden vaihtumiskohdista sekä tunnustamalla se tosiasia, että tilanteissa, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvä on yksityishenkilö, hankkeeseen ryhtyvällä ei aina ole tosiasiallista osaamista huolehtia rakennustyön etenemisestä työmaalla.

Ehjä kokonaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslakia on uusittu lukuisia kertoja sen parikymmenvuotisen voimassaolon aikana. Perustuslaki on uusittu maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen ja lakiin on lisätty lukuisia uusia pykäliä pykälien väliin. Rakentamisen puolella on 2010-luvulla toteutettu kaksi isompaa osauudistusta, olennaiset tekniset vaatimukset sekä kelpoisuusvaatimukset. Näissä osauudistuksissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon toimintaympäristön muutoksista johtuvia asioita, mitä voidaan tarkastella paremmin kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistus tarjoaa mahdollisuuden myös pykälien kirjoitusasun ajanmukaistamiseen ja yhdenmukaistamiseen, jolloin aiempi fragmentoitunut laki voidaan kirjoittaa ehjäksi kokonaisuudeksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavahierarkia ehdotetaan säilytettäväksi pitkälti ennallaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näiden lisäksi laissa säädettävillä kaupunkiseuduilla olisi laadittava kaupunkiseutusuunnitelma, joka voitaisiin laatia myös muilla kaupunkiseuduilla.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ehdotetaan säilytettävän osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää siten, että niiden sisältöä, valmistelua ja oikeusvaikutuksia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisena.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä olisi jatkossakin varmistaa ja edistää alueidenkäytön kansainvälisten ja valtakunnallisten tarpeiden toteutumista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Tavoitteet liittyisivät aluerakenteen tai alueidenkäytön valtakunnalliseen kehittämiseen tai asioihin, joilla on valtakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia muutoin. Tavoitteissa käsiteltäviin asioihin ehdotetaan lisättäväksi nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, millä halutaan korostaa valtakunnallisen alueidenkäytön ohjauksen tarvetta ilmastonmuutoksen hallinnassa ja sitä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanon edistämisessä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että ne otetaan oikeusvaikutteisesti huomioon valtion viranomaisten toiminnassa ja kaikessa kaavoituksessa.

Maakuntakaavoituksen merkitystä tavoitteiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää erikseen korostettaisi, koska maakuntakaavoitus keskittyy maakunnallisiin kysymyksiin ja koska kuntakaavoituksella, varsinkin yleiskaavoituksella on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa. Tavoitteiden vaikuttavuuden kannalta on keskeistä myös se, että valtakunnallisia tarpeita ja tavoitteiden ajantasaisuutta seurataan ja arvioidaan alueidenkäytön tilanteen ja kehitysnäkymien kannalta ja että tavoitteita voidaan antaa erilaisia tarpeita vastaaviksi joko alueidenkäyttöä suuntaavina ja tarvittaessa kohdennetummin tiettyyn asiaan, alueeseen tai toteuttajatahoon liittyen.

Maakuntakaava

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään yksinkertaistamaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja edistämään kaavaprosessin sujuvuutta.

Esityksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava, koska nykyisin maakuntakaavaa koskevissa säännöksissä ei ole säännöstä siitä, mitä asioita maakuntalaavassa tulee käsitellä. Lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

Muutos nykytilaan verrattuna koskisi myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia eli maakuntakaavan ohjeena olemista muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle. Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteiden, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta. Tämä korostaisi maakuntakaavoituksen roolia pitkän aikavälin yleispiirteisenä suunnitelmana.

Yleiskaava ja asemakaava

Yleiskaava ja asemakaava säilyttäisivät pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, mutta niihin ehdotetaan eräitä kaavaprosessin sujuvuutta lisääviä muutoksia.

Yleiskaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevassa säännöksessä ei voimassa olevasta laista poiketen enää mainittaisi tarpeellisten alueiden osoittamista. Muutoksen tarkoituksena olisi antaa väljyyttä yleiskaavojen esittämistavalle ja kannustaa kehittämään yleiskaavoitusta strategisempaan suuntaan erilaisin kehittämisperiaatemerkinnöin, joissa ei osoiteta varsinaisia aluevarausmerkintöjä.

Esityksen mukaan 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. Ehdotetuilla muutoksilla lisättäisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuutta tilanteissa, joissa asemakaava voidaan perustellusti yleiskaavan vanhentuneisuuden takia laatia yleiskaavasta poiketen.

Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Tarkoituksena olisi keventää kaavojen laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa samalla alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Yhteiskäsittely olisi mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että olemassa olevien kaavojen muutosalueilla.

Myös yleiskaavan hyväksyminen ja alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen voitaisiin esityksen mukaan tehdä samalla päätöksellä. Tarkoituksena olisi helpottaa menettelyjä tilanteissa, joissa alueiden käytön ohjaustarpeeseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviin velvoitteisiin nähden asemakaavatasoista suunnittelua voidaan pitää tarpeettomana ja korvata yleiskaavatasoisella suunnittelulla. Tällainen tarve liittyisi lähinnä väestöään menettäviin alueisiin, joilla ei ole erityisiä rakentamispaineita.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen ja yleiskaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa voitaisiin siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Myös näillä muutoksilla pyritään sujuvoittamaan kaavaprosessia.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä kunnan jäsenen oikeudesta tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Kaavojen laadulliset vaatimukset

Laissa ehdotetaan säädettävän 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. Laadulliset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisessa.

Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia muutettaisiin ja täsmennettäisiin voimassa olevassa laissa säädettyihin maakuntakaavan sisältövaatimuksiin nähden erityisesti siltä osin kuin maakuntakaavan muutettaviksi ehdotetut tarkoitus ja sisältö edellyttävät. Laadullisia vaatimuksia myös terävöitettäisiin luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön huomioon ottamisen osalta nykyisiin maakuntakaavan sisältövaatimuksiin nähden.

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. Kaupunkiseuduille kohdistettaisiin uusi vaatimus, jonka mukaan laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla olisi kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyyteen.

Asemakaavan laadullisia vaatimuksia täsmennettäisiin voimassa olevassa laissa säädettyihin asemakaavan sisältövaatimuksiin nähden. Uusia vaatimuksia annettaisiin koskien 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 riittävyyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Pykälä koskisi kaikkia kaavatasoja ja sen tavoitteena olisi hallitusohjelman mukaisesti edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Myös osa kaavakohtaisista laadullisista vaatimuksista painottaisi ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä näkökohtia.

Luonnon monimuotoisuus

Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaavoituksessa tiukennettaisiin nykylakiin verrattuna. Muutos koskisi muun muassa kaavojen luonnon monimuotoisuutta koskevia laadullisia vaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kaavoja laadittaessa. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet. Se olisi osa maakunnan oikeusvaikutteista sisältöä ja siten ohjeena kuntakaavoitukselle.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös suuronnettomuusvaaraa aiheuttavista toiminnoista kaavoituksessa ja rakentamisessa. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot olisi sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Suuronnettomuuksien vaara olisi otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä.

Maailmanperintökohteet

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi maailmanperintöä koskeva pykälä. Maailmanperintöä koskevien säännösten tarkoituksena olisi turvata maailmanperintökohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen huomioon ottaminen ja vaaliminen alueidenkäytön suunnittelussa ja lupakäytännöissä.

Saamelaisten oikeudet

Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Säännösten tarkoituksena on varmistaa saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen kaavojen sisällössä, kaavoitusprosessissa sekä rakentamisen lupamenettelyssä.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Laissa ehdotetaan säädettäväksi kaupunkiseutusuunnitelmasta. Kaupunkiseutusuunnitelma olisi uusi osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteena olisi lisätä kaupunkiseutujen suunnittelun toimivuutta ja vastata tätä kautta toimintaympäristön muutoksiin ja tulevaisuuden

haasteisiin kuten ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, kaupunkiseutujen kasvuun ja kaupungistumiseen sekä liikkumisen ja liikennejärjestelmän muutoksiin ja kehittämistarpeisiin. Kaupunkiseutusuunnitelmalla parannettaisiin myös osallisten mahdollisuuksia osallistua kaupunkiseudun suunnitteluun ja sen vaikutusten arviointiin.

Kaupunkiseutusuunnitelma olisi pakollinen seitsemällä suurimmalla kaupunkiseudulla (Helsingin, Turun, Tampereen, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseudut), mutta se voitaisiin kuntien yhteisestä sopimuksesta laatia myös muille kaupunkiseuduille. Pakollisuus näillä seuduilla perustuu väestömäärältään suurimpien seutujen merkitykseen ehdotetun lain tavoitteiden toteutumisen kannalta ja niiden tarpeisiin seudullisen yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän sekä viherrakenteen ratkaisujen yhteensovittamisessa yli kuntarajojen. Kaupunkiseutujen merkitys korostuu ilmastonmuutoksen hillinnän sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden toisiinsa kytkeytyvistä näkökulmista.

Kaupunkiseutusuunnitelmalle ei olisi oikeusvaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi ohjausvaikutusta kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen tai valtion viranomaisten toimesta tapahtuvaan alueidenkäyttöä koskevaan suunnitteluun esimerkiksi liikennejärjestelmän osalta. Oikeusvaikutuksettomuudella olisi tarkoitus korostaa kaupunkiseutusuunnitelman roolia seudun tarpeista lähtevänä joustavana ja sopeutuvana suunnitelmana, jonka toteuttaminen tapahtuu kuntien yleis- ja asemakaavoituksen sekä muiden viranomaisten suunnitelmien ja toimenpiteiden kautta. Tämän vuoksi kaupunkiseutusuunnitelmalle ei myöskään asetettaisi laadullisia vaatimuksia, kuten kaavoille. Kaupunkiseutusuunnitelma keskittyisi seudun kehityksen kannalta keskeisten teemojen ja niiden yhteen sovittamisen edellyttämien toimenpiteiden määrittelyyn maakuntakaavaa lyhemmällä aikavälillä ja konkreettisemmin.

Oikeusvaikutuksettomanakin kaupunkiseutusuunnitelmalla olisi merkitystä seudun yhteisen tahtotilan ja sen saavuttamiseksi tarvittavien keskeisten linjausten ja toimenpiteiden määrittäjänä kuntien kaavoituksen, muiden viranomaisten suunnittelun sekä sopimusmenettelyjen tarpeisiin. Seudun kuntien yhdessä ja yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa laatima kaupunkiseutusuunnitelma olisi myös tärkeää selvitysaineistoa tarkasteltaessa yleiskaavan kaupunkiseutuja koskevan, seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevaa laadullista vaatimusta ja sen toteutumista.

Kaupunkiseutusuunnitelman osalta noudatettaisiin laissa määriteltyjä kaavoituksen osallistavia menettelyjä ja vaikutusten arviointia koskevia vaatimuksia sekä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Koska suunnitelmalle ei kuitenkaan laissa asetettaisi omia laadullisia vaatimuksia, muutoksenhaku rajautuisi käytännössä menettelytapakysymyksiin.

Vähittäiskaupan suuryksiköt

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä ehdotetaan yksinkertaistettaviksi. Vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevasta sääntelystä maakuntakaavoituksessa luovuttaisiin. Vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevat erityiset vaatimukset koskisivat yleis- ja asemakaavaa. Yleis- ja asemakaavan laadullisiin vaatimuksiin sisältyisi uutena vaatimuksena keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten erityinen huomiointi.

Tuulivoima

Esityksen mukaan tuulivoimarakentamista koskevat säännökset säilyisivät nykyisen kaltaisina yleiskaavan osalta. Yleiskaavoja koskevissa pykälissä säädettäisiin yleiskaavan käytöstä suo-

raan rakentamisluvan perusteena niillä alueilla, joilla kaavassa on siitä erikseen määrätty. Nykyisessä laissa vastaava pykälä on tuulivoimarakentamista koskevissa säännöksissä. Nyt säännös ehdotetaan sisällytettäväksi kaikkia yleiskaavoja koskeviin säännöksiin.

Rannat

Rantoja koskeva sääntely ehdotetaan säilytettäväksi pääosin voimassa olevan lain mukaisena. Ranta-aluekäsitteeseen ehdotetaan kuitenkin yhdistettäväksi voimassa olevan lain rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteet. Käsitteiden yhdistämisellä ei ole tarkoitus muuttaa tulkintaa siitä, mille laajuudelle rannan suunnittelutarve nykyisen oikeuskäytännön perusteella ulottuu. Lisäksi ranta-alueita koskevia erityisiä laadullisia vaatimuksia sovellettaisiin aina laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa olemassa olevan kyläalueen ja sitä tiiviimmin rakennetun tai rakennettavaksi tarkoitetun alueen ulkopuolella olevalle ranta-alueelle.

Kaavan ja rakennusjärjestyksen voimaantulo

Esityksen mukaan kaavan ja rakennusjärjestyksen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen, vaan ne tulisivat voimaan lainvoiman saatuaan. Kaavan ja rakennusjärjestyksen voimaantulosta tulisi kuitenkin edelleen tiedottaa.

4.1.2 Digitalisaatio

Keskeiset ehdotukset digitalisaation osalta liittyvät kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien rakennetun ympäristön tietojen tietorakenteiden yhtenäistämiseen ja tiedon koneluettavuuteen sekä prosessien sähköistämiseen. Kuntien prosesseissa syntyy iso osa rakennetun ympäristön tietoperustasta alueidenkäytön suunnitteluun liittyen. Kuntien osalta tietomallipohjaisen toiminnan ja suunnitelma- ja rakennustiedon tehokkaan ja monipuolisen hyödyntämisen kannalta keskeistä on yhteisesti määritettyjen tietorakenteiden käyttöönotto laajasti koko toimialalla. Yhteentoimivien tietorakenteiden käyttöönotto ja koneluettavuus on jäänyt toteutumatta nykyisen lain mahdollistaessa kirjavat menettelytavat sen prosessien ja tietojen hallinnassa. Ehdotuksella varmistetaan tiedon säilymistä sähköisenä ja yhteentoimivana alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen prosesseissa. Ehdotuksella edistetään tietovarantojen tehokasta hyödyntämistä, yhteisten tietovarantojen kehittymistä ja tuetaan toimialan digitalisaatiota.

4.1.3 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö ja valvonta kaavoituksessa

Osallistuminen

Kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen liittyen esityksessä ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista sekä varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Vuosittaisen kaavoituskatsauksen sijaan tulisi kunnan pitää yllä jatkuvasti tietoaineistoa 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 tietoaineistosta tiivistelmä ja tiedotettava siitä tietoaineiston tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla. Aineiston pitäisi olla saatavilla myös yleisessä tietoverkossa. Tietoaineiston yhteydessä olisi tarjottava mahdollisuus esittää mielipide kaava-asioiden kokonaisuudesta ja kaavoitus-aloitteista. Vastaava velvoite koskisi myös maakuntien liittoja.

Jokaisen kaavahankkeen vireilletulosta tulisi ilmoittaa aina niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Nykyiseen tapaan olisi kaavoista laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS), ellei kysymyksessä ole vaikutukseltaan vähäinen asemakaava. Osallisille olisi varattava mahdollisuus esittää mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Esitetyistä mielipiteistä sekä niiden vaikutuksista OAS:n sisältöön olisi laadittava yhteenveto, jonka tulisi olla osallisten käytettävissä kaavan valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Osallisen määritelmää täsmennettäisiin SOVA-direktiivin (2001/42/EY) mukaiseksi.

Kaavan valmisteluvaiheessa osallisille olisi varattava mahdollisuus mielipiteensä esittämiseen kaavan valmisteluun liittyvien keskeisten valintojen ja vaihtoehtojen sisällöstä, vaikutuksista ja niiden perustana olevasta tietopohjasta kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämällä tavalla. Tämä ei kuitenkaan olisi tarpeen, jos kaavalla ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voidaan turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä ehdotusvaiheessa. Tältä osin harkintaa voisi tehdä muidenkin kuin edellä mainittujen vähäisten asemakaavojen osalta. Valmisteluvaiheen vuorovaikutuksen tarvetta ja toteutustapaa harkittaessa merkitystä olisi varsinkin aloitusvaiheessa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta saadulla palautteella ja valmisteluvaiheessa kaavaa varten tehdyllä suunnittelulla, selvityksillä ja alustavilla vaikutusarvioilla.

Jokainen kaavaehdotus olisi edelleen asetettava julkisesti nähtäville. Maakuntakaavoituksen osalta palattaisiin siihen, että viranomaislausunnot pyydetään samaan aikaan ehdotuksen nähtävillä olon kanssa, ja viranomaisneuvottelu järjestetään tämän jälkeen, kun lausunnot ja muistutukset on saatu

Laissa säädettäisiin myös kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvästä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta. SOVA-direktiivin vaatimukset koskevat myös kaupunkiseutusuunnitelmaa, ja sitä valmisteltaessa tulisi noudattaa vuorovaikutusta kaavoitusmenettelyssä, kaavan vireilletulosta ilmoittamista ja OAS:aa sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamista koskevia säännöksiä. Säännökset mahdollistavat kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksen, sisällön ja esitystavan huomioon ottamisen vuorovaikutuksen järjestämisessä, kuten kaavojenkin osalta.

Saamelaisten perustuslain mukainen asema alkuperäiskansana ja heidän oikeutensa harjoittaa ja kehittää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan tunnistetaan lakiehdotuksessa voimassa olevaa lakia selkeämmin. Tähän liittyvät säännökset ehdotetaan lisättäväksi vuorovaikutusta kaavoitusmenettelyssä käsitteleviin sekä lausuntopyyntöjä koskeviin pykäliin

Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisina. Vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta säädettäisiin laissa nykyisen asetustasoisen sääntelyn sijaan. Ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä näkökulma ehdotetaan nostettavaksi vaikutusten arvioinnissa aikaisempaa selkeämmin esille. Lisäksi vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja laajuutta koskevassa säännöksessä huomioitaisiin vaikutukset saamelaisten oikeuksiin. Vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös kaupunkiseutusuunnitelmaan.

Menettelyt valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttavien kaavojen osalta säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisina. Jotta SOVA-direktiivin vaatimukset tulisivat paremmin huomioon otetuiksi, on säännöksiä täydennetty vaatimuksella tarpeellisessa määrin toimittaa toiselle valtiolle myös kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa käytettävää aineistoa.

Viranomaisyhteistyö ja alueidenkäytön valvonta

Kuntien ja ELY-keskuksen välillä käytävän kehittämiskeskustelun säännöstä ehdotetaan väljennettäväksi siten että nykyisin vuosittainen kehittämiskeskustelu voitaisiin käydä jatkossa vähintään kerran kahdessa vuodessa. Kehittämiskeskustelu voitaisiin tarvittaessa käydä kuntaryhmittäin.

Kaavojen viranomaisneuvottelujen ajankohtia koskevaa sääntelyä ehdotetaan väljennettäviksi, jotta ne parhaiten palvelisivat kunkin kaavahankkeen tarpeita. Maakuntakaavojen ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu järjestettäisiin nykyisestä poiketen vasta ehdotuksen nähtävillä olon jälkeen.

ELY-keskuksen kuntien alueidenkäyttöä ja rakennustoimea koskevaa edistämistehtävää ehdotetaan täsmennettäväksi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna lisäämällä velvoitteet tiedottaa kunnille alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista sekä tukea kuntia alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten soveltamisessa.

ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi. ELY-keskuksen olisi jatkossa valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan tämän lain säännöksiä. Tämä palauttaisi ELY-keskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. Kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää ELY-keskuksille ei esitetä, mikä olisi selkeä ero 1.5.2017 edeltävään tilanteeseen. Rakentamisen osalta valvontatehtävä poistettaisiin kokonaan.

4.1.4 Muutoksenhaku

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen ehdotetaan säilytettäväksi kunnallisvalituksena. Myös kaupunkiseutusuunnitelmasta olisi valitusoikeus kaavojen ja rakennusjärjestyksen tapaan. Voimassa olevan lain 191§ §:n 3 momentissa oleva valitusoikeuden rajaus asianosaisiin vähäisten asemakaavamuutosten osalta esitetään poistettavaksi. Lain valmistelun yhteydessä tehtyjen selvitysten mukaan asemakaavavalitukset ovat selkeältä valtaosaltaan asianosaisten tekemiä. Valitusoikeuden rajaaminen vähäistenkään asemakaavamuutosten osalta ei käytännössä tämän johdosta vaikuta merkittävästi valitusten määrään, minkä lisäksi valitusoikeuden tutkiminen tuo yhden asian käsittelyaikaa lisäävän lisävaiheen tuomioistuimessa.

Yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöksen osalta ehdotetaan, että voimassa olevassa laissa mainitun asuntotuotannon lisäksi myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Käsittelyaika-arvion ilmoittamista koskevaa säännöstä ei esitetä lakiin, koska asiasta säädetään oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimessa annetussa laissa.

Lupapäätöksistä valitettaisiin hallintovalituksella kuten tälläkin hetkellä. Purkamisen mahdollistavan rakentamisluvan ja purkamisluvan valitusoikeuteen esitetään yhteneväisiä säännöksiä ja tämä tarkoittaisi rakentamisluvan valitusoikeuden laajentamista ja vastaavasti purkamisluvan valitusoikeuden supistamista. Nykyiseen lakiin verrattuna museoviranomaisen ja järjestöjen valitusoikeutta esitetään laajennettavaksi eräissä lupamenettelyissä, joissa on kyse suojelun piirissä olevasta rakentamisesta.

Kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen sovellettaisiin samoja muutoksenhakua koskevia säännöksiä kuin kaavoihin ja rakennusjärjestykseen. Koska kaupunki-

seutusuunnitelmalle ei esitetä säädettäväksi laadullisia vaatimuksia, eivätkä sitä koskisi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai muut lakiin kirjatut laadulliset vaatimukset, rajautuisi muutoksenhaku kaupunkiseutusuunnitelmasta käytännössä menettelytapaan liittyviin kysymyksiin.

Valitusoikeutta kaavoista, kaupunkiseutusuunnitelmasta ja rakennusjärjestyksestä koskevaan pykälään esitetään lisättäväksi säännös saamelaiskäräjien valitusoikeudesta, jotta saamelaisten oikeudet olisi laissa käsitelty ja otettu huomioon kattavasti kaikkien em. prosessien vaiheiden osalta.

4.1.5 Kaavojen toteuttaminen

Tontit

Esityksessä ehdotetaan tonttijaon suunnittelusäännösten säilyvän perusperiaatteiltaan nykyisen kaltaisena.

Esityksessä ehdotetaan luopumista tonttijakoja koskevasta kokeilulain säännöksestä ja siirtymistä yhtenäiseen järjestelmään koko maassa. Tilalle ehdotetaan mallia, jossa on piirteitä voimassa olevasta laista ja kokeilulaista.

Esityksessä ehdotetaan, että tonttijako, jonka nimi ehdotetaan muutettavaksi tonttijakosuunnitelmaksi, on hyväksyttävä ennen rakentamisluvan myöntämistä. Rakentamislupa voitaisiin eräin edellytyksin myöntää kuitenkin ennen tonttijakoa. Rakennusta ei saisi ottaa käyttöön ennen kuin tontti on rekisteröity kiinteistörekisteriin.

Ehdotuksen mukaan asemakaavoituksen yhteydessä voidaan tehdä tonttijakosuunnitelma samassa menettelyssä kuten nykyisinkin. Vaihtoehtoisesti on annettava kaavamääräys sen tekemisestä myöhemmin, jos suunnitelma on pakollinen.

Tonttijakosuunnitelman sisällön osalta ehdotetaan, että tonttijaossa ei enää osoiteta ajoyhteyttä tarkoittavia rasitteita tai muitakaan rasitetyyppisiä varauksia ja että lakisääteistä tontin ajoyhteyden järjestämisen sääntöä joustavoitetaan.

Tonttijakosuunnitelmien laatimisessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kaavojen tapaan sähköinen vakiomuotoinen tapa laatia suunnitelma tietomallina.

Ohjeellisen tonttijaon käsite ehdotetaan poistettavaksi laista. Jos ohjeellisia tonttijakomerkintöjä edelleen osoitettaisiin kaavoissa, ne rinnastuisivat vaikutuksiltaan muihin ohjeellisiin kaavamerkintöihin.

Esityksessä ehdotetaan, että tonttijakosuunnitelman tekemisestä vastaavan virkamiehen – sekä laatimisen että hyväksymisen osalta – määräisi jatkossa kunta, ei kunnan kiinteistöinsinööri. Lisäksi tonttijakosuunnitelman laatijan tutkintovaatimuksia ehdotetaan laajennettavaksi kaikkiin soveltuviin maanmittausalan korkeakoulututkintoihin.

Yleiset alueet

Esityksessä ehdotetaan asemakaavan yleisten alueiden suunnittelujärjestelmän säilyttämistä.

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.

Muilta osin esitetään sääntelyä, joka vastaisi sisällöltään pitkälti kumottavan lain ja asetuksen säännöksiä. Lisäksi joihinkin kohtiin esitetään täsmentäviä ja harkinnan aukkoja paikkaavia täydennyksiä lain tarkkarajaisuuden vaatimuksen mukaisesti.

Hulevedet

Esityksessä ehdotetaan hulevesisääntelyn säilyttämistä pääasiassa nykyisellään.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi kiinteistön hulevesien johtamisen säännöksiä lisäämällä lakiin harkintaa ohjaavia täsmennyksiä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia liittymisvelvollisuutta ja maksuvelvollisuutta koskeviin säännöksiin siten, että saadun kuivatushyödyn ja kohtuullisuuden vaatimuksista säädetään laissa. Muutokset koskevat pääasiassa liittymisvelvollisuutta ja maksuvelvollisuutta koskevia pykäliä.

Maapolitiikka

Esityksessä ehdotetaan kuntien maapolitiikan harjoittamista koskevan sääntelyn säilyttämistä perusperiaatteiltaan nykyisen kaltaisena.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin luovuttavan eräistä vähälle käytölle jääneistä tai perustuslainmukaisuuden arvioinnissa sääntelytavaltaan liian avoimiksi havaituista maapolitiikan julkisen vallankäytön keinoista. Näitä ovat kehittämisaluesääntely (MRL 110-112 §), kaavojen toteuttamisen julkista hallintotehtävää tarkoittavan toteutusvastuun osoittaminen yksityiselle (MRL 75, 84, 91, 112 §) ja katujen ilmaisluovutuksen järjestelmä (MRL 94, 95, 104, 105, 107, 108, 109 ja MRA 102 §).

Esityksessä ehdotetaan, että maapolitiikkaa harjoittavat kunnat velvoitetaan valmistelemaan maapolitiikan suuntaviivansa ja periaatteensa nykyistä avoimemmin. Yleisölle ehdotetaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon ja lisäksi esitetään neuvonnan parantamista asiakastilanteissa. Lisäksi esitetään tiedottamisen lisäämistä kunnan verkkosivuilla siten, että ihmisillä on pääsy maapolitiikan ohjelmiin ja seuranta- ja taloustietoihin. Velvoitteet tarkentaisivat yleistä sääntelyä viranomaistoiminnan dokumentoinnista, julkisuudesta ja avoimuudesta.

Esityksessä ehdotetaan nykyistä tarkkarajaisempaa maanomistajan lakisääteisen kustannus- ja maksuvastuun sääntelyä.

Säännöksiä maanomistajan osallistumisvastuusta kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ehdotetaan täsmennettäväksi sen varmistamiseksi, että julkisoikeudellisen maksun sääntelyperusteet osoittavat rahasuorituksen olevan valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu, ei vero. Tätä esitetään tarkentamalla säännöksiä vastikkeena olevan yhdyskuntarakentamispalvelun ajallisesta rajauksesta, palvelun toteuttamisajasta, kustannusarvioinnin korjaamisesta, samojen kustannusten huomioon ottamisesta myöhemmin, palvelun saamatta jäämisestä ja maksun kustannusvastaavuuden seurannasta.

Kehittämiskorvauksen nimeksi esitetään toteuttamismaksua.

Esityksessä ehdotetaan, että hallintoriidan käyttöalaa maankäyttösopimuksia koskevissa riidoissa selkeytetään. Esityksessä ehdotetaan muutoksenhakusäännöstä, jonka mukaan maankäyttömaksua tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva riita-asia käsitellään hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana.

Lisäksi ehdotetaan, että kunnan oikeutta kerätä maksuja laajennetaan. Edelleen maksun perusteena olisivat ne kustannukset, joita yhdyskuntarakentaminen tietyllä asemakaava-alueella aiheuttaa kunnalle. Maanarvoon perustuvaa maksun ylärajaa ehdotetaan kuitenkin nostettavaksi siten, että enintään maksua voitaisiin periä 70 prosenttia kiinteistön arvonnoususta, nykyisen 60 prosentin maksimimäärän sijaan. Asuntorakentamisen perusteella määräytyvää maksullisuuden alarajan kynnysarvoa ehdotetaan laskettavaksi nykyisestä 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliömetriin niin, että kunnat voisivat halutessaan kerätä nykyistä laajempialaisesti maksuja sellaisiltakin asemakaavaa-alueen kiinteistönomistajilta, joiden kiinteistöjen rakennusoikeutta lisätään 251-500 kerrosneliömetriä.

Esityksessä ehdotetaan, nykyistä sopimuskäytäntöä pitkälti vastaten, että laissa säädetyn yksilöidyn osallistumisvastuun perusteita ei tarvitse noudattaa maksun perusteena, jos maksusta sovitaan vapaaehtoisin sopimuksin. Sopimusperusteisista maksuista ehdotetaan käytettäväksi maankäyttömaksun nimeä erotuksena hallinnollisin päätöksin määrättävästä toteuttamismaksusta.

Ehdotuksessa esitetään ennakoitavuuden ja avoimuuden lisäämiseksi, että kunnanvaltuuston tulisi maapolitiikan ohjelmassaan päättää sellaisista maankäyttömaksujen perusteista, joilla poikettaisiin laissa säädetyistä toteuttamismaksun määräytymisen perusteista merkittävästi. Lisäksi maapolitiikan ohjelmassa voidaan esityksen mukaan päättää toteuttamismaksujen lakisääteisten ylä- ja alarajojen muutoksista kunnan saamia maksuja supistaen.

Lunastaminen

Esityksessä ehdotetaan lunastussäännösten säilyttämistä pääasiassa nykyisellään kuitenkin siten, että yleisen tarpeen perustetta tarkennetaan. Katujen ilmaisluovutussääntelyä koskevat säännökset ja eräät käyttämättömäksi jääneet lunastusperusteet ehdotetaan lisäksi kumottavaksi.

Voimassa olevan lain lunastuslupasäännöksistä ehdotetaan jätettäväksi pois käyttämättä jääneet MRL 99 §:n 2 momentti, joka koskee lunastamista maakuntakaavan alueella, sekä MRL 100 §, joka koskee lunastamista asemakaavan toteuttamiseksi. Myös maininta oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan perustuvasta lunastamisesta ehdotetaan jätettäväksi laista pois. Kunnan oikeus ottaa korvauksetta haltuunsa yleiskaavan liikennealueella sijaitseva yksityistien alue (MRL 92 §) ehdotetaan myös kumottavaksi.

Lakiin ehdotetaan nykyisenkaltaista asemakaavan toteuttamista koskevaa lunastusperustetta, joka oikeuttaa lunastamaan alueen ilman lunastuslupaa ja joka on yleisimmin käytetty lunastusperuste. Pykälään tehtäisiin vain joitakin tekstiä tarkentavia muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi ympäristöministeriön toimivaltaan kuuluvien lunastuslupien myöntämisen perusteita siten, että yleisen tarpeen vaatimusta tarkennettaisiin nykyisestä lisäämällä säännöksiin lunastamisen ajankohtaa ja lunastettavan alueen sijaintia, kokoa ja rajausta koskevat harkintaperusteet. Lisäksi ehdotetaan, että yleisiin tarkoituksiin kaavassa varattujen alueiden lunastaminen ja maapoliittiset lunastusperusteet erotettaisiin omiksi lainkohdikseen.

Esityksessä ehdotetaan katujen ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumista ja sitä koskevan poikkeuslain kumoamista. Katualueiden lunastamisen osalta ehdotetaan siirryttäväksi säännönmukaiseen yleisten alueiden lunastusmenettelyyn. Voimassa oleva asemakaava vastaisi tällöin lunastuslupaa. Julkisyhteisö voi toimeenpanna lunastamisen haluamanaan ajankohtana jättämällä sitä koskevan hakemuksen Maanmittauslaitokseen.

Esityksessä ehdotetaan, että kaavaluonnoksesta ja –ehdotuksesta olisi ilmoitettava tiedoksisaannin tehostamiseksi tietyissä osallistumisen vaiheissa kirjeitse tai sähköisesti alueen maanomistajille. Velvollisuus olisi voimassa, jos kaava-alueelle osoitetaan sellainen kaavamerkintä tai -määräys, joka synnyttää kaavan voimaantullessa lunastusperusteen tai joka voi olennaisesti rajoittaa alueen käyttämistä yksityiseen toimintaan. Tällaisen kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi ilmoitettava omistajalle vastaavasti.

Rakentamiskehotuksen nimeksi ehdotetaan rakentamisvelvoitetta. Rakentamisvelvoitteen käyttöönoton edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi kaavan toteuttamisen ajankohtaisuuden ja tärkeyden sekä yksittäistapauksellisen oikeasuhtaisuuden vaatimus. Lisäksi ehdotetaan säännöstä viranomaisten kiirehtimisvelvollisuudesta ja määräajan jatkamisesta, jos rakentamishankkeelle annettu määräaika uhkaa loppua kesken rakentamisen edellytyksenä olevien viranomaisprosessien viivästyessä.

Lunastuslupamenettelyyn ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus saada kohtuullinen korvaus asiamiespalkkiosta. Tämä tehtäisiin viittaamalla lunastuslain lunastustoimitusvaihetta koskevaan vastaavaan säännökseen.

Haitankorvaukset

Esityksessä ehdotetaan haitankorvaussäännösten säilyttämistä perusperiaatteiltaan nykyisen kaltaisina kuitenkin siten, että järjestelmän soveltamisala ehdotetaan vaikutusperusteiseksi. Lisäksi haitankorvausjärjestelmän ehdotetaan ulottuvan soveltamisalaltaan rajoitetusti myös väliaikaisten maankäytön rajoitusten aiheuttamiin menetyksiin nykyistä laajemmin.

Korvaussäännösten soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi väliaikaisten rajoitusten aiheuttamiin tilanteisiin siten, että korvauksen saamista koskeva lunastustoimitus voidaan panna vireille aikaisintaan 15 vuoden kuluttua ensimmäisen määräaikaisen rajoituksen voimaantulosta, jos kyse on maankäytön muutoksesta. Käytönrajoitus voi muodostua yhdestä tai useammasta peräkkäisestä väliaikaisesta rajoituksesta. Jos väliaikainen rajoitus koskee nykykäyttöä, syntyisi oikeus hakea korvausta kuitenkin jo viiden vuoden kuluttua rajoituksen asettamisesta. Korvauskynnys olisi väliaikaisten rajoitusten kohdalla sama kuin toistaiseksi voimassa olevissa rajoituksissa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi lain korvauskynnysten sanonnallista yhtenäistämistä ja korvaussäännösten soveltamisalan laajentamista siltä osin, kuin se on tarpeen yhdenvertaisuuden vuoksi. Soveltamisalan piirin ehdotetaan olevan laaja-alainen niin, että säännöstä sovelletaan tasapuolisesti kaikkiin kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista turvaaviin aineellisoikeudellisesti toisiaan vastaaviin rajoituksiin. Luvanvaraisuutta ei esitetä enää soveltamisalaa määrääväksi tekijäksi, vaan soveltamisala ja korvauskynnys olisi vaikutusperusteinen. Korvaus voidaan määrätä vain, jos laissa säädetty korvauskynnys ylittyy.

Korvauskynnyksestä esitetään säädettäväksi osittain entistä yhtenäisemmällä tavalla. Voimassa olevan lain 101 §:ssä säädetty kohtuullista hyötyä tuottava maankäyttötapa esitetään säädettäväksi edelleen haitankorvauskynnyksen perusteeksi. Kun haitankorvauskynnyssäännöksiä esitetään sanonnallisesti yhtenäistettäväksi, korvaisi mainittu peruste myös ehdollisia rakentamisrajoituksia koskevien voimassaolevan lain ilmaisun.

Metsänkäytön kaavallisille rajoituksille esitetään omaa korvaussäännöstä. Siinä ehdotetaan kynnyksen osalta vastaavuutta metsälakiin. Tämän seurauksena maankäyttö- ja rakennuslaissa ja metsälaissa olisi metsänkäytön rajoituksista säädetty haittaa ilmaisevan kynnyksen osalta yhtenäisellä tavalla. Kynnys olisi metsälain 11 §:n mukainen. Korvausta ei voisi ehdotuksen mukaan saada, jos menetys olisi alle 3000 euroa tai alle neljä prosenttia kiinteistönomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on kiinteistönomistajalle edullisempi.

Yleisessä haitankorvaussäännöksessä menetyksen korvaamisen kynnys ehdotetaan sidottavaksi omistajan mahdollisuuteen käyttää rajoituksenalaista aluettaan hyväkseen yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan. Arvioinnissa ja toimeenpanossa olisi sovellettava nykyiseen tapaan lunastuslain säännöksiä.

Ehdotuksessa esitetään haitankorvausäännösten keskittämistä pääasiassa lain yhteen lukuun. Luvussa olisivat haitankorvausta koskeva yleissäännös, metsänkäytön rajoitusta koskeva haitankorvausäännös ja yleiset korvausmenettelyä koskevat säännökset. Lisäksi haittojen korvaamiseen sovellettaisiin muilta osin lunastuslakia.

Korvausvaatimuksen menettelyn pääasialliseksi malliksi esitetään voimassa olevan lain 101 §:n kaltaista mallia. Malli on poikkeamista koskevan hakemuksen ja lunastustoimituksen yhdistelmä. Kuitenkin maisematyölupaa edellyttävissä hankkeissa saa lunastustoimituksen korvauksen saamiseksi panna vireille heti maisematyöluvan epäämisen jälkeen. Hankkeissa, joissa asiaa ei voida käsitellä poikkeamisasiana tai joissa poikkeusta ei lain mukaan ilmeisesti voida myöntää, ei olisi tarvetta hakea lupaa poikkeamiselle.

Lisäksi korvauslukuun ehdotetaan nykyisen kaltaisia mutta tarkempia säännöksiä lunastamisesta korvauksen vaihtoehtona, omistus- ja kiinteistöjaotuksen muutosten vaikutuksesta, lunastamisen laajentamisesta sekä korvausvelvollisuudesta vapautumisesta kaavamuutoksen vuoksi. Säännöksiä ehdotetaan yhtenäistettäviksi ja etenkin lunastusperusteiden osalta tarkennettaviksi nykyisestä.

Rakennusten suojelua, maisematyöluvan epäämistä ja luonnonsuojelulain 66 §:n mukaista suojelua turvaavat korvaussäännökset ehdotetaan jätettäviksi asiayhteyksiinsä lain eri lukuihin. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi maailmanperintökohteiden suojeluun liittyvä haitankorvaussäännös (7 §).

4.1.6 Rakentaminen

Rakennuksen vähähiilisyys

Esityksessä esitetään rakennuksen vähähiilisyyden viemistä vaikuttavalla tavalla osaksi rakentamisen säädösohjausta. Samalla maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n 1 momentissa säädetty rakennusmateriaalien ja -tarvikkeiden aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvitysvelvoite nousisi laintasolle.

Uuden rakennuksen elinkaaren aikaisen hiilijalanjäljen raja-arvoihin perustuva säädösohjaus toteutettaisiin esityksen mukaisesti siten, että maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäisiin uusi rakennuksen vähähiilisyyden olennainen tekninen vaatimus. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tulisi huolehtia siitä, että uusi rakennus suunnitellaan ja rakennetaan vähähiiliseksi. Uusi rakennus katsottaisiin esityksen mukaan vähähiiliseksi, mikäli se ei ylittäisi rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmällä, kansallisen päästötietokannan tai arviointimenetelmän mukaisia tietoja käyttäen, laskettuna rakennukselle käyttötarkoitusluokittain säädettyä hiilijalanjäljen raja-arvoa. Esityksen mukaan raja-arvovaatimus ei koskisi sellaista uutta rakennusta, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava nykyisen 117 g §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka erillispientaloa tai laajamittaisesti korjattavaa rakennusta.

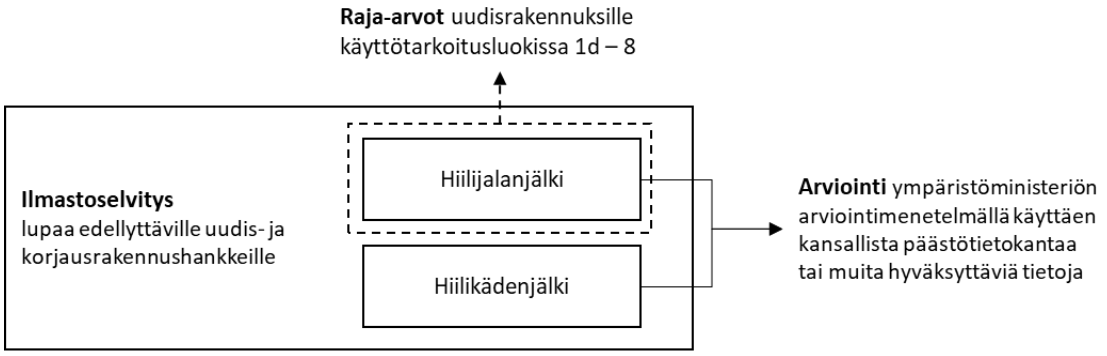
Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen raportointivelvollisuudesta rakentamisluvan yhteydessä laadittavalla ilmastoselvityksellä. Esityksen mukaan ilmastoselvitystä ei tarvitsisi kuitenkaan laatia sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava nykyisen 117 g §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka korjattaville erillispientaloille tai laajamittaisesti korjattaville rakennuksille, joiden energiatehokkuutta ei ole nykyisen 117 g §:n mukaan parannettava korjaustyön yhteydessä. Eli esityksen mukaan ilmastoselvitysvelvoite koskisi uusia erillispientaloja, mutta ei niiden korjauksia. Hiilijalanjäljen raja-arvot eivät koskisi erillispientaloja.

Esityksen mukaan ilmastoselvitykseen sisältyvän hiilijalanjäljen ja –kädenjäljen arvioinnissa olisi käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää. Rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sovellettaisiin myös laajamittaisesti korjattaviin rakentamislupaa vaativiin rakennuksiin. Arvioinnissa olisi lisäksi käytettävä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia tietoja, jotta voitaisiin varmistaa arvioinnin luotettavuus ja yhdenmukaisuus. Esityksessä ehdotetaan Suomen ympäristökeskuksen tehtäväksi ylläpitää kansallista tietokantaa, jonka olisi sisällettävä rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa tarvittavat yleisluontoiset ja ajantasaiset hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen tiedot.

Rakennuksen vähähiilisyyden säädösohjauksen vaikuttava toteuttaminen edellyttää asetuksenantovaltuuksista säätämistä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista, joiden nojalla voitaisiin tarkemmin säätää uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista, ilmastoselvityksen laatimisesta, rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista määritelmistä: rakennuksen elinkaari, vähähiilinen rakennus, hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki.

Kaavio 1 esittää, miten ehdotetun lainsäädännön käsitteet ja sisällöt liittyisivät toisiinsa:



Kaavio 1. Vähähiilisyyden lainsäädännön osatekijät.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet sekä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laintasolla uudesta rakennuksen elinkaariominaisuuksien olennaisesta teknisestä vaatimuksesta. Kyse ei ole kuitenkaan täysin uudesta sääntelystä, sillä jo nykyisen lain 117 §:ään sisältyy vaatimus, jonka mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa. Lisäksi esityksellä nostettaisiin jo nykyisellään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n 1 momenttiin sisältyvät rakentamisen ekologisuutta koskevat velvoitteet lain tasolle tavalla, jossa painotettaisiin elinkaariajatteluun perustuvaa, rakennusten elinkaaren hallintaa ja rakentamisen kestävää laatua. Esityksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan resurssitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäikäiseksi. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä pohjarakenteiden ja kantavien rakenteiden kestävyyteen sekä rakennusosien ja teknisten järjestelmien käyttöikään, käytettävyyteen, huollettavuuteen, korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen sekä tilojen ja rakenteiden muunneltavuuteen. Esityksessä esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä.

Esityksessä esitetään säädettäväksi, että rakennuksen olisi oltava hyödynnettävissä olevin osin purettavissa siten, että rakennusosia voitaisiin käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina. Rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet olisi luetteloitava rakennettaessa ja korjattaessa rakennusta. Esityksessä esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista, joiden nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennusmateriaalien ja -tuotteiden luetteloinnista ja luettelon säilyttämisestä sekä rakennuksen purettavuudesta ja sen osien vaihdettavuudesta.

Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n 2 momenttiin sisältyvä rakennus- ja purkujätteen selvitysvelvoite tarkennuksin laintasolle. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi rakentamis- tai purkamislupaa haettaessa tai tehdessään purkamisilmoituksen esitettävä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys, josta tulisi käydä ilmi arviot rakennus- tai purkuhankkeessa syntyvien purkumateriaalien, rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien ja vaarallisten rakennus- ja purkujätteiden määristä. Määrät olisi esityksen mukaan ilmoitettava rakennus- ja purkumateriaalien osalta painona materiaalijakeittain, maa- ja kiviaineksien osalta tilavuutena sekä vaarallisten

jätteiden osalta painona jätelajeittain. Jotta voitaisiin luoda nykyistä paremmat edellytykset rakennus- ja purkumateriaalin hyödyntämiselle materiaalina, ehdotuksessa esitetään rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen laatimisvelvoitetta kaikille rakentamisluvan varaisille hankkeille. Kuitenkin sellaisesta uudisrakennushankkeesta, johon ei sisälly purkamista, olisi rakentamislupavaiheen selvityksessä ilmoitettava arvio ainoastaan rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien määrästä. Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys olisi päivitettävä rakennus- tai purkuhankkeen valmistuttua, myös uudisrakennushankkeiden rakennusjätemäärät. Poiskuljetutun rakennus- ja purkujätteen, maa- ja kiviaineksen sekä vaarallisen jätteen määrien lisäksi olisi selvitykseen päivitettävä tiedot toimituspaikasta ja käsittelystä.

Selvitysvelvoitteen ulottamista myös pienten, purkamista sisältävien hankkeiden piiriin perustellaan tällaisten hankkeiden suurella määrällä, jolloin niiden vaikutus rakennus- ja purkujätteiden valtakunnalliseen kokonaismäärään ja hyödyntämispotentiaaliin on suuri. Selvitys esitettään ulotettavaksi koskemaan myös maamassoja, sillä niihin liittyy kuljetusten ja varastointiin liittyen merkittäviä ympäristövaikutuksia. Muutos saattaisi kannustaa hankkeeseen ryhtyvää pyrkimään maamassatasapainoon tontilla sekä luoda edellytyksiä kaupungeille koordinoida maamassojen kuljetuksia. Lisäksi pykälässä olisi tarkoitus kiinnittää eri toimijoiden huomio entistä painokkaammin myös jätelainsäädännön velvoitteisiin. Esityksessä esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen sisällöstä.

Rakentamisen ohjaus ja lupajärjestelmä

Rakennuskohteen on palveltava käyttäjien tarpeita. Rakentamisen on perustuttava kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin. Historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kulttuuriympäristöjä ei saa turmella. Rakentamisessa mahdollistetaan myös uusien arvorakennusten ja uusien kulttuuriympäristöjen syntyminen.

Rakentamisen ohjauksessa korostuisi ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous. Suomen ympäristökeskuksen tehtäväksi tulisi ylläpitää kansallista päästötietokantaa. Kansallinen päästötietokanta sisältäisi rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa tarvittavat yleisluontoiset hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen tiedot. Kansallinen päästötietokanta olisi toimialan vapaasti ja maksutta käytettävissä.

Päästötietokannan tietojen avulla raportoitaisiin rakentamisen uudesta olennaisesta, rakennuksen vähähiilisyyttä koskevasta vaatimuksesta. Raportointi tehtäisiin rakentamisluvan yhteydessä laadittavalla ilmastoselvityksellä.

Lupajärjestelmää selkeytettäisiin yhdistämällä rakennuslupa ja toimenpidelupa rakentamisluvaksi. Täsmällisillä, lähinnä koon kautta määritellyillä kriteereillä säädettäisiin kaikissa tilanteissa rakentamislupaa edellyttävät uudet rakennuskohteet. Asuinrakennus vaatisi aina rakentamisluvan. Joustava, viime kädessä viranomaisvalvonnan tai yleisen edun tarpeen kautta sisältönsä saava oikeusohje mahdollistaisi myös muilta uusilta rakennuskohteilta edellytettäväksi rakentamisluvan. Kunnalla olisi kuitenkin rakennusjärjestyksessä mahdollisuus vapauttaa näitä muita kuin täsmällisesti määriteltyjä uudiskohteita rakentamisluvasta, jos hanketta voidaan pitää vähäisenä. Korjaamiseen tarvittaisiin tietyissä tilanteissa, kuten rakennuksen tai sen osan olennaista käyttötarkoitusta muutettaessa sekä suojeltua tai arvokasta rakennusta merkittävästi korjattaessa, aina rakentamislupa. Rakentamislupa tarvittaisiin myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Korjaamisen luvanvaraisuuden sääntelyyn jäisi tarvittavassa määrin joustoa, koska korjausrakentaminen on sisällöltään uudisraken-

tamista vaihtelevampaa ja monimuotoisempaa. Verrattuna nykyiseen lupakynnys kaiken kaikkiaan nousisi. Viranomaisen voimavaroja voitaisiin suunnata paremmin yleisen edun kannalta merkityksellisiin hankkeisiin ja luoda näin mahdollisuuksia muun muassa viranomaiseen antamaan hyödylliseen neuvontaan ja ennakko-ohjaukseen.

Rakentamisluvan myöntäminen olisi aina kunnan tehtävä. Hakijan toiveesta riippuen rakentamislupa käsiteltäisiin joko yhtenä tai kahtena hallintopäätöksenä. Alueidenkäytöllisen tarkastelun vaiheessa (sijoittamislupa) arvioitaisiin rakentamisen yleinen sallittavuus aiotulle rakennuspaikalle, massoittelu, suhde naapurustoon sekä kaupunki- ja ympäristökuva. Olennaisten teknisten vaatimusten vaiheessa (toteuttamislupa) arvioitaisiin, täyttääkö hanke siltä vaadittavat valtakunnalliset rakentamismääräykset. Korjaus- ja muutostyö, jolla ei ole vaikutusta sijoittamisluvan edellytysten täyttymiseen, ratkaistaisiin pelkällä toteuttamisluvalla. Arviolta valtaosa uudishankkeista luvitettaisiin yhdellä hallintopäätöksellä. Sijoittamisluvan alueidenkäytöllisen tarkastelun vaihe voisi nopeuttaa hankkeita tilanteissa, joissa kaavoitus ei ole enää ajan tasalla, hanke poikkeaa kaavasta tai alueella ei ole yksityiskohtaista kaavaa. Sijoittamislupa ei kuitenkaan muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa siltä osin, milloin hanke edellyttää poikkeamisharkintaa tai kaavan muuttamista.

Mahdollisuus purkamisluvan myöntämiseen laajenisi tilanteessa, jossa rakennukselle ei olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen eikä sen korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Lisäksi purkaminen voisi tulla kysymykseen, jos rakennus sijaitsisi alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että purkaminen tarjoaa mahdollisuuden rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Näissäkin tilanteissa purkaminen kuitenkin estyisi, jos purkaminen vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Purkamisedellytysten laajennus ei näin ollen ulottuisi tilanteisiin, joissa on kysymys suojelutavoitteiden vuoksi säilytettävistä kohteista.

Maisematyölupaa koskeva sääntely pysyisi pääosin ennallaan. Tulkintakäytäntöjen yhtenäistämiseksi ja epäselvyyksien välttämiseksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimaisen kaavan toteuttamiseen liittyvät, rakentamishanketta valmistelevat välttämättömät toimenpiteet eivät maisematyölupaa edellytä. Tällaiset valmistelevat toimenpiteet toteuttavat yleis- tai asemakaavaa, mutta on kuntia, joissa maisematyölupaa on tällöinkin edellytetty.

Rakennussuunnittelu tapahtuu nykyään lähes yksinomaan koneluettavasti tai hyödyntämällä suunnittelumalleja. Myös valtaosa kunnista on siirtynyt sähköiseen lupakäsittelyyn. Rakennuksen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä kertyvä tieto on määrä kerätä kansalliselle sähköiselle alustalle. Tavoitteena on aikaansaada rakennetun ympäristön ”digitaalinen kaksonen”, joka on sähköiseen muotoon saatettu ja tallennettu ja ajantasaisesti täydentyvä tiedosto. Tiedostomuodon tulee olla koneluettavaa. Lupavaiheessa viranomaiselle toimitettaisiin rakennussuunnitelmia vastaava suunnittelumalli tai tiedot koneluettavassa muodossa. Rakennuskohteen toteumamallin avulla suunnitteluvaiheen tiedot päivitetään vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta. Rakennuskohteen omistajan tulisi huolehtia, että toteumamalli tai koneluettavat tiedot ylläpidetään ajan tasalla. Kunta välittäisi tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään luvanvaraisista hankkeista. Rakennuskohteen omistajan tulisi välittää sellaiset tiedot, jotka edellytetään pidettävän ajantasaisina väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla.

Suunnittelu- ja rakennustyön johtotehtäviin tulisi nykyisen neliportaisen vaativuusluokittelun sijaan viisiportainen luokittelu. Vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa suunnittelutehtävässä suunnittelijalta vaadittaisiin ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan

antamalla todistuksella osoitettu pätevyys. Rakennusvalvontaviranomainen voisi lisäksi arvioida, riittävätkö ilmoitetun suunnittelijan tai työnjohtajan tosiasialliset voimavarat tehtävän suorittamiseen. Tavanomaisessa ja vähäisessä suunnittelutehtävässä riittäisi todistus vaaditun koulutuksen suorittamisesta eikä todistusta tarvittaisi.

Myös kunnan rakennustarkastajan tulisi osoittaa pätevyytensä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella. Kunta järjestäisi rakennusvalvontatoimen joko tavanomaiseen tai vaativaan tasoon. Rakennusvalvontaviranomainen olisi tavanomainen niiden olennaisten teknisten vaatimusten osalta, joiden erityisosaamista kunnan palveluksessa olevalla henkilöstöllä ei olisi. Vaativan tasoinen rakennusvalvonta olisi yksikkönä, jos sen viranhaltijoiden asiantuntemus kattaa rakennussuunnittelun, rakennesuunnittelun ja talotekniikan vaativan suunnittelutehtävän edellyttämän pätevyyden. Tavanomaisen tason rakennusvalvontaviranomainen voisi ostaa yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta erityisosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakentamisluvan ratkaiseminen jäisi kuitenkin aina peruskuntaan riippumatta siitä, onko rakennushanke tavanomaisen vai vaativan tasoinen. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä rakennushankkeen vaativuudesta.

Viranomaisvalvonnan laajuus noudattaisi hyväksi havaittua suhteutetun valvonnan periaatetta. Rakennushankkeen vaativuus määrittäisi valvontatehtävän laajuutta. Viranomaisen tehtävänä olisi sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että erikseen määritellyt vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Epäselvyyksien välttämiseksi säädettäisiin, että viranomaisen on puututtava havaitsemiinsa laiminlyönteihin. Rakentamisen laadusta viranomainen ei kuitenkaan voisi vastata.

Rakennustyön suoritusta koskeva sääntely perustuisi pitkälti voimassa olevaan lakiin. Erityismenettelyyn tulisi täsmennys, jonka mukaan sitä voitaisiin edellyttää vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa rakennushankkeessa. Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen merkitystä vahvistettaisiin niin, että rakennuskohteen omistajan tulisi vastata ohjeen ylläpitämisestä ajan tasalla. Korjaus- ja huoltotoimenpiteet voitaisiin kirjata digitaaliseen käyttö- ja huolto-ohjeeseen esimerkiksi korjaustoimenpiteen tehneen yrityksen toimesta. Viranomainen ei tätä valvoisi.

Rakentamis- tai purkamislupaa haettaessa tai purkamisilmoitusta tehtäessä tulisi esittää selvitys purkumateriaaleista mukaan luettuna rakennuspaikalta pois kuljetettavat maa- ja kiviainekset. Selvityksessä olisi ilmoitettava purkumateriaalien paino materiaalijakeittain. Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys ja sen todentaminen muodostaisivat pohjan rakentamisen kiertotaloudelle.

Käyttötarkoituksensa vuoksi suuren käyttäjämäärän käytössä oleva rakennus tulisi katsastaa määräajoin, joka ei saa olla pidempi kuin kymmenen vuotta. Asuinrakennuksia katsastus ei koskisi. Rakennukset katsastettaisiin sertifioidun katsastajan toimesta. Asetuksella määrättäisiin tarkemmin katsastuksen määräajasta rakennusten käyttötarkoituksen perusteella ja muista katsastukseen liittyvistä yksityiskohdista.

Rakentamisrikoksen tunnusmerkistöön lisättäisiin törkeäksi katsottava huolimattomuus. Pelkkä huolimattomuudesta aiheutunut rike ei oikeuskäytännössä ole täyttänyt rakentamisrikkomuksen tunnusmerkistöä (KKO 2004:81). Sanktioluonteista hallinnollista rikkomusmaksua ei esitetä. Rakentamismääräysten rikkomus- ja laiminlyöntitilanteissa viranomainen käyttäisi nykyiseen tapaan välillisiä ja välittömiä hallinnollisia pakkokeinoja (uhkasakko, teettämisuhka, rakennustyön keskeyttäminen).

Vastuu

Lakiin lisättäisiin hallitusohjelman mukaisesti uutena sääntelynä päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuut säilyisivät ennallaan lukuun ottamatta päävastuullisen toteuttajan rakennustyömaalla tapahtuvaa toimintaa. Lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvällä säädettäisiin velvollisuus huolehtia aikataulun määrittelemisestä sellaiseksi, että olennaiset tekniset vaatimukset on mahdollista täyttää aikataulun puitteissa. Päävastuullinen toteuttaja olisi vastuussa rakennuskohteen toteuttamisesta sopimuksen, suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, lupaehtojen ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Vastuu suunnitelmien oikeellisuudesta säilyisi suunnittelijoilla. Päävastuullinen vastaisi omien alihankkijoiden suorituksesta kuin omastaan. Rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi käyttää päävastuullisen toteuttajan ohessa sivu-urakoitsijaa ja toimia halutessaan päävastuullisena toteuttajana. Toinen uusi taho olisi valvoja, joka vastaisi sopimuksensa mukaisesti laadunvarmistuksesta. Päävastuulliselle toteuttajalle, pääsuunnittelijalle, rakennussuunnittelijalle ja erityissuunnittelijoille sekä valvojalle säädettäisiin viiden vuoden vastuuaika.

Rakennussuojelu

Esityksessä ehdotetaan nykyisen lainvalintajärjestelmän säilyttämistä pääpiirteissään ennallaan. Rakennusperintölakia voitaisiin soveltaa asemakaava-alueella vain erikseen säädetyin edellytyksin. Rakennusperinnön suojeleminen säilyisi siten kiinteänä osana yksityiskohtaista alueidenkäytön järjestämistä ja siihen liittyvää kunnan tehtäväkenttää. Rakennusperintölakiin perustuva suojelupäätös olisi ainoana rakennusperinnön suojelemisen keinona alueilla, joita ei oteta yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin.

Asemakaava-aluetta koskeviin rakennusperintölain soveltamisedellytyksiin ehdotetaan kuitenkin täsmennyksiä, joilla edellytyksistä tehtäisiin nykyistä tarkkarajaisempia ja siirrettäisiin nykyisin perusteluissa olevaa täsmentävää sisältöä säännöksiin. Rakennusperintölakia voitaisiin soveltaa asemakaava-alueella sijaitsevan rakennusperintökohteen suojelemiseen, jos kohteella on valtakunnallista merkitystä, kohde ei sovellu suojeltavaksi kaavoitus- ja rakentamislailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä tai kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on asemakaavan vanhentumisesta tai viivästymisestä johtuvia erityisiä syitä. Muutosten tarkoitus on selventää myös suojeluesitysten tekijöille ja muille asianosaisille, milloin rakennusperintölakia voidaan asemakaava-alueella soveltaa.

Rakennusperintölain soveltamisen harkinnanvaraisuus säilyisi. Vaikka lain soveltamisen edellytykset olisivat olemassa, kohdetta ei silti välttämättä suojeltaisi rakennusperintölailla esimerkiksi sen vuoksi, että se tulisi suojeltua riittävällä tavalla asemakaavan määräyksin tai suojelua ei muusta syystä pidettäisi tarkoituksenmukaisena. Rakennusperintölain nojalla annettu suojelupäätös voisi, kuten nykyisinkin, myös toimia asemakaavasuojelua täydentävänä ratkaisuna.

Rakennussuojelun suhde purkamis- ja poikkeamislupamenettelyihin säilyisi nykyisen kaltaisena. Purkamisluvan edellytykset liittyisivät rakennussuojeluun ja menettelyn keskeinen tarkoitus olisi varmistaa, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa sitä varten säädetyissä menettelyissä. Purkamislupamenettelyn yhteyttä kaavoitukseen kuitenkin vahvistettaisiin siten, että purkamisluvan käsittely asemakaava-alueella edellyttäisi myös asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia, jos purkaminen voisi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisältäisi rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä. Sääntelyn tarkoitus on korostaa sitä, että asemakaava-alueella rakennussuojelu kuuluu pääsääntöisesti kaavoitus- ja rakentamislain keinoin tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Sääntelyn tarkoitus on siten myös vähentää

rakennusperintölakiin perustuvia suojeluprosesseja silloin, kun suojelu olisi tarkoituksenmukaista ratkaista kaavoituksen keinoin.

Rakennussuojelua koskevaa korvaussääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Suojelupäätöksestä johtuva rakennuksen käytön estyminen ja suojelupäätöksen edellyttämien toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset olisivat selkeästi kaksi itsenäistä korvausperustetta.

Rakennuksen omistajalla olisi oikeus täyteen korvaukseen valtiolta, jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voitaisi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Korvausperuste kävisi siis ilmi perustelujen sijaan suoraan lain säännöksestä, mutta siitä poistettaisiin viittaus tavanomaiseen käyttöön, jonka katsotaan sisältyvän kohtuullista hyötyä tuottavaan käyttöön. Korvausperustetta sovellettaisiin esimerkiksi, jos suojelupäätös aiheuttaisi muutoksen rakennuksen tai sen osan käyttöön liiketoiminnassa niin, ettei kohtuullista hyötyä tuottava käyttö olisi mahdollista.

Toiseksi omistajalla olisi oikeus korvaukseen myös sellaisesta haitasta ja vahingosta, joka johtuisi suojelupäätöksen edellyttämistä toimenpiteistä. Korvausperustetta koskisi kynnys, jonka mukaan haitan ja vahingon tulisi olla vähäistä suurempi tullakseen korvauksen piiriin. Korvattavaksi voisi tulla muun muassa suojellun kiinteän sisustuksen entisöimiseen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Kuten nykyisinkin, korvausvelvollisuus ei koskisi kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvia kustannuksia. Viitattaessa kaavoitus- ja rakentamislakiin käytettäisiin selvyyden vuoksi kyseisessä laissa esiintyvää kunnossapitovelvollisuutta eikä nykyistä korjausvelvollisuutta.

Samojen perusteiden nojalla omistaja olisi oikeutettu korvaukseen myös, jos rakennus suojeluasian vireillä olon vuoksi olisi asetettu vaarantamiskieltoon, vaikka rakennusta ei päätettäisikään suojella.

Omistajan lisäksi korvaukseen olisi, kuten nykyisinkin, oikeutettu myös rakennuksen omistajan vertainen haltija sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltija. Tällaisen oikeuden tulisi kuitenkin olla syntynyt ennen suojelua tai vaarantamiskieltoa koskevan päätöksen antamista.

Valtion korvausvelvollisuus ei edelleenkään koskisi kuntia, valtiota ja valtion liikelaitoksia, mutta sääntelyssä viitattaisiin julkisyhteisöihin, kuten kaavoitus- ja rakentamislaissa. Korvausvelvollisuus ei ulottuisi julkisyhteisöjen omistamiin rakennuksiin riippumatta niiden hallinnointitavasta. Julkisyhteisön käsite kattaisi mahdollisen muunkin julkishallinnon tason kuin kunnat ja valtion. Poikkeuksena seurakunnat olisivat edelleen korvausvelvollisuuden piirissä siltä osin kuin niiden omistamia rakennuksia voidaan rakennusperintölailla suojella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet

Vaikutusten arvioinnin epävarmuustekijät liittyvät mahdollisten vaikutusten toteutumiseen ja siihen, kuinka merkittäviksi vaikutukset muodostuvat. Lakiehdotuksen täsmällinen vaikutusten arviointi on haasteellista johtuen alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen laaja-alaisuudesta ja monikerroksisuudesta sekä lakiin sisältyvistä joustavista käsitteistä.

Monet lakiehdotuksen vaikutukset syntyvät pitkien vaikutusketjujen kautta ja niiden toteutuminen riippuu suurelta osin tekijöistä, joita laki ei yksistään voi määrittää. Arvioinnin tuloksiin liittyy siis tältä osin epävarmuuksia.

Rakentamista ohjaavan lainsäädännön vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten rakentamisen parissa toimivat muuttavat toimintaansa lainsäädännön muuttuessa. Lakiin ehdotettavat muutokset antavat myös mahdollisuuksia toimijoiden valita, millä tavalla muuttaa omaa toimintaansa, jolloin vaikutusten arvioiminen on epävarmaa ja perustuu ennakko-olettamiin näistä toimintamalleista. Paljon vaikutuksia määrittää myös se, millaisessa toimintaympäristössä kukin toimija toimii. Markkinoilla vallitseva dynamiikka yritysten välillä ja kilpailun toimivuus vaikuttavat paljon siihen, millä tavalla alan toimijat muutoksiin reagoivat. Markkinadynamiikka ja sen lainalaisuuksia ei tunneta täysin ennalta ja kaikilla osamarkkinoilla, mistä syystä vaikutusten arvioiminen kattavasti on haasteellista.

Vaikutusketjujen toteutumiseen vaikuttaa suuresti se, kuinka erilaisia intressejä painotetaan kaavoituksessa. Saavutettaviin tavoitteisiin, esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästövähennyksiin, vaikuttavat myös muut ohjauskeinot sekä ihmisten käyttäytymisen muutos. Lakiehdotuksen yleispiirteisten (maakuntakaava, yleiskaava) kaavojen säännöksiin ehdotettujen muutosten vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten aktiivista kaavoitus tulee olemaan ja miten tulevaisuudessa laadittavissa kaavoissa otetaan huomioon kaavoja koskevat laadulliset vaatimukset ja miten niitä painotetaan kaavaa laadittaessa.

Eniten muutosvaikutuksia nykyiseen rakentamisen säädösohjaukseen aiheutuisi rakentamisen vastuita, digitaalisuutta, vähähiilisyyttä ja elinkaariominaisuuksia koskevista ehdotuksista. Vaikutuksia aiheutuisi myös lupajärjestelmää ja rakennusvalvontaa, rakennus- ja purkumateriaaliselvitystä, suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyden osoittamista, rakennustarkastajan pätevyyttä ja rakennuksen katsastusta koskevista ehdotuksista.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Maakuntakaava

Maakuntakaavasta kotitalouksiin kohdentuvat taloudelliset vaikutukset ovat välillisiä. Aluerakenteen sekä liikennejärjestelmän ja liikenneverkon kehittämisen periaatteilla voi olla vaikutuksia esimerkiksi liikkumisen kustannuksiin.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Ehdotetulla kaupunkiseutusuunnitelmalla on mahdollista tukea riittävän asuntotuotannon edellytyksiä koko kaupunkiseudun tasolla. Tällä voi olla kotitalouksien asumisen kustannuksia alentava vaikutus. Liikennejärjestelmän seututasoisella suunnittelulla yhdistettynä seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteiden määrittelyyn voidaan vaikuttaa kotitalouksien liikkumistarpeisiin ja kulkumuotovalintoihin ja siten liikkumiskustannuksiin.

Yleiskaava

Ehdotetuilla uusilla palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä sekä kaupunkiseuduilla seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevilla yleiskaavan laadullisilla vaatimuksilla voidaan vaikuttaa kotitalouksien liikkumistarpeisiin ja kulkumuotovalintoihin ja siten liikkumiskustannuksiin. Ehdotetulla uudella asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuoli-

suutta koskevalla yleiskaavan laadullisella vaatimuksella on mahdollista tukea riittävän asuntotuotannon edellytyksiä kunnassa, millä voi olla kotitalouksien asumisen kustannuksia alentava vaikutus.

Ehdotetulla uudella keskusta-alueita koskevalla yleiskaavan laadullisella vaatimuksella sekä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevilla erityisillä laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää kaupan ja muiden palveluiden toimintaedellytyksiä keskusta-alueilla. Vaatimusten arvioidaan parantavan myös toimivan kilpailun edellytyksiä silloin, kun huolehditaan riittävästä ja monipuolisesta tonttitarjonnasta keskusta-alueilla. Tällä on välillisesti myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin.

Asemakaava

Ehdotetuilla uusilla palveluiden saavutettavuutta ja keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä sekä liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta koskevilla asemakaavan laadullisilla vaatimuksilla voidaan vaikuttaa kotitalouksien liikkumistarpeisiin ja kulkumuotovalintoihin ja siten liikkumiskustannuksiin.

Ehdotetulla uudella keskusta-alueita koskevalla asemakaavan laadullisella vaatimuksella sekä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevilla erityisillä laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää kaupan ja muiden palveluiden toimintaedellytyksiä keskusta-alueilla. Vaatimusten arvioidaan parantavan myös toimivan kilpailun edellytyksiä, jos samalla huolehditaan riittävästä ja monipuolisesta tonttitarjonnasta keskusta-alueilla. Tällä on välillisesti myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin.

Ehdotetulla uudella laadullisella vaatimuksella koskien asuinalueiden monipuolisuutta ja asuinalueiden haitallisen eriytymisen ehkäisyä voidaan tukea erilaisten kotitalouksien asumistarpeita vastaavien asuntojen syntymistä.

Tontit

Tonttijakosäännösten muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille. Osa tontinomistajista voisi säästää tonttijakosuunnittelun kustannuksissa, kun kunnat eivät voisi jatkossa periä maksuja ensimmäisistä tonttijaoista. Samalla ihmisten yhdenvertainen kohtelu maksujen määräämisessä kohenisi valtakunnallisesti.

Yleiset alueet

Yleisten alueiden toteuttamisen säädösmuutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kotitalouksiin.

Hulevedet

Muutokset lain maksullisen toiminnan perusteissa voivat välillisesti merkitä kunnan asukkaiden taloudellisten suhteiden muuttumista. Kunnilla on oikeus valintansa mukaan kerätä hulevesien hallinnan aiheutuneet kustannukset verotuloilla, maankäyttömaksuilla ja lisäksi hulevesien hallinnan vuosimaksuilla. Maksuperusteiden muutokset voidaan kunnassa ottaa huomioon näitä määrättäessä.

Hulevesimaksun perustuminen omakustannushintaan tarkoittaa, että toimintaa ei hinnoitella liiketaloudellisesti. Periaate on voimassa jo nyt, vaikka sitä ei lue laissa, joten periaatteen kirjaamisella lakiin ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Hulevesien vuosimaksun olisi oltava kohtuullinen ja perustuttava rakennetun kiinteistön omistajan tai haltijan saamaan hyötyyn. Kohtuullisuuden vaatimus on mainittu jo voimassa olevan lain 103 m §:ssä ja perusteluilla, joten sääntelymuutoksen ei arvioida muuttavan kotitalouksien asemaa merkittävästi. Joissakin yksittäistapauksissa kohtuullisuuden korostumisen arvioidaan kuitenkin voivan vaikuttaa vuosimaksujen kohtuullisuuteen jatkossa vähäistä suuremmassa määrin. Käytännössä osa maksuista on muodostunut muun muassa massamuotoisen hallintomenettelyn tai taksan kaavamaisten perusteiden vuoksi kohtuuttomiksi, näissä tapauksissa arvioidaan, että kunnan on lisättävä taksaan kohtuullisuuden varmistavia perusteita siten, että sääntö on voimassa poikkeuksetta. Tämän arvioidaan parantavan yksittäisten kotitalouksien asemaa. Tällainen vaikutus voi kohdistua esimerkiksi sellaisiin yksittäisiin kansalaisiin, joiden rakennuspaikka sijaitsee useamman rekisterikiinteistön alueella, joiden kiinteistöjen nykyinen käyttötapa on muu kuin asemakaavassa osoitettu tai joiden rekisterikiinteistö on pinta-alaltaan suurimmaksi osaksi rakentamaton. Muutoksen suunnan arvioidaan olevan tällöin maksun tasoa laskeva. Hulevesimaksut ovat käytössä vain vähemmistössä Suomen kunnista, joten keskimäärin vaikutuksen ei arvioida olevan suuri.

Katujen ilmaisluovutus

Katujen ilmaisluovutussääntelyn poistumisen arvioidaan vaikuttavan tulevien katujen varsilla asuvien kiinteistönomistajien taloudellisiin odotusoikeuksiin pitkällä aikavälillä. Ne kadunvarren tontinomistajat, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan voivat menettää osan kiinteistöstään korvauksetta kunnalle, eivät jatkossa olisi enää tällaisen taloudellisen vastuuperusteen piirissä. Kunnissa on toteuttamattomia katualueita katuselvityksen taustakyselyn mukaan keskimäärin kaksi hehtaaria kuntaa kohden, vaihteluvälin ollen nollasta 10 hehtaariin. Keskimäärin noin puolet näistä asemakaavojen katualuevarauksista on sellaisia, joiden kunnat eivät arvioi toteutuvan seuraavan 10 vuoden aikana, kuntakohtaisen vaihtelun ollessa nollasta 100 prosenttiin.

Ihmisten väliset taloudelliset suhteet voivat muuttua eri tavoin riippuen siitä, miten kunnat reagoivat mahdollisiin muuttuviin kadunhankinnan kustannuksiin. Jos tarvittavat tulot hankitaan esimerkiksi asemakaavamuutoksista kerättävillä maankäyttömaksuilla, maksavat näiden alueiden kiinteistönomistajat suhteellisesti nykyistä enemmän. Jos taas nostetaan veroja, siirtyy vaikutus laajemmalle joukolle, mutta on määrältään vähäisempi, keskimäärin arviolta 64 senttiä asukasta kohden koko kuntakentässä.

Ilmaisluovutuksen säännön muuttumisella arvioidaan olevan yksittäisiä merkittäviä kertaluonteisia vaikutuksia joidenkin tonttien omistajille. Näin erityisesti, jos tontin arvo on korkea jo ensimmäistä asemakaavaa toteutettaessa. Vaikutusta vähentää se, että moniakaan asemakaavoihin merkittyjä katualueita ei ole tarkoitus toteuttaa. Vaikutuksen piirissä olevien kiinteistönomistajien määrä ei kyselyaineiston perusteella ole arvioitavissa.

Maankäyttösopimusten maksutason mahdolliset muutokset

Maankäyttösopimusten kohteena olevien ihmisryhmien jakaumasta ei ole tietoa. Siltä osin kuin asemakaavamuutoksin lisätään vanhojen alueiden rakennusoikeutta, ovat maksun kohteena kaikki tällaisilla alueilla maata omistavat ihmiset, yritykset ja muut yhteisöt. Joukossa voi olla

kiinteistö- ja rakennusalan yrityksiä, muita yrityksiä, yhdistyksiä, asunto-osakeyhtiöitä ja yksityishenkilöiltä. Mahdollinen taloudellinen muutosvaikutus on siten laaja-alaisesti erilaisia ihmisryhmiä koskeva. Vaikutuksia kotitalouksiin on käsitelty kattavammin yritysvaikutuksissa. Samat vaikutukset koskevat myös kotitalouksia, silloin kuin kyseessä on kiinteistön omistaja.

Maksullisen toiminnan muutokset ja maksuvelvollisten piirin muutokset

Maksullisen toiminnan muutoksilla (70 prosentin arvonleikkaus, 250 kerrosneliömetrin maksukynnys) arvioidaan olevan taloudellisia vaikutuksia kuntiin sekä maanomistajien ja muiden maapolitiikan vaikutuspiirissä olevien kansalaisten ja ihmisryhmien taloudelliseen asemaan. (Vaikutusarviointia näiden osalta täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.)

Lunastus

Lunastamisen sääntöjen ehdotettujen muutosten ja yksityisteiden ilmaisen haltuunoton säännöksen (MRL 92 §) kumoamisella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yksityishenkilöille.

Haitankorvaukset

Ehdotettujen haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi yksityisten talouteen. Taloudellisia vaikutuksia ihmisille on kuvattu julkista taloutta koskevassa kohdassa. Luvussa arvioidaan muun muassa esitykseen sisältyvän määräaikaisen rakentamisrajoituksen sääntelyä. Säännösehdotuksen 15 vuoden odotusajan arvioidaan voivan muodostua taloudellisesti tai omaisuuden käyttötarpeiden kannalta merkittäväksi taakaksi etenkin, jos rakentamislupaa ei myönnetä erityisharkinta-alueella vaihtoehtoisiinkaan paikkoihin ja kiinteistönomistajan maat sijaitsevat kokonaisuudessaan tällaisella alueella. Näissä tapauksissa säännösmuutos voi tarkoittaa maanomistajalle oikeusturvan heikennystä.

Rakennuksen vähähiilisyys

Esityksen mukainen velvoite laatia ilmastoselvitys uuden rakennuksen rakennushankkeessa kasvattaa vähäisesti pientalorakentamisen kustannuksia. Rakennusten hiilijalanjäljen raja-arvosääntelyn nähdään tukevan siirtymistä fossiilisesta energiasta muihin, uusiutuvasta energiasta peräisin oleviin, lämmönlähteisiin asumisessa, kuten esimerkiksi maalämpöön. Tämän ennakoidaan alentavan asumiskustannuksia jonkun verran[11].

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Normaalia pitkäikäisempi, muunneltavampi tai helpommin purettava ja uudelleenkäytettävä rakennus tai rakennusosa lisää ratkaisusta riippuen todennäköisesti jonkin verran rakennuskustannuksia, mutta pienentää rakennuksen elinkaaren aikaisia kustannuksia ja parantaa rakennuksen tai sen osien uudelleenkäyttöarvoa. Muunneltava tai monikäyttöinen asunto tai asuinrakennus joustaa asukkaiden erilaisten elämäntilanteiden ja –vaiheiden mukaan ja ehkäisee siten muun muassa ennenaikaisen asunnonvaihdon tarvetta. Esimerkiksi sivuasunto-konsepti mahdollistaa joustavan etätyön tekemisen, yritystoiminnan kodin yhteydessä tai ikääntyneen tai itsenäistyvän perheenjäsenen asumisen saman kotitalouden piirissä.

[11] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021.

Esityksen mukaan rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet olisi luetteloitava rakennettaessa ja korjattaessa rakennusta. Kyseistä rakennustuotteiden ja -materiaalien luetteloa kutsutaan tässä esityksessä työnimellä *materiaaliseloste*. Materiaaliselosteen lisätyömäärä on vähäinen, koska se syntyy osana rakennuksen ilmastoselvityksen laatimista. Tästä syystä velvoite lisää hyvin vähän tai ei lainkaan pientalorakentamisen kustannuksia. Kuitenkin materiaaliselosteella voi olla kotitalouksien ja kuluttajien ostokäyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta. Tieto rakennustuotteista ja niiden sisältämistä materiaaleista voi auttaa kuluttajia valitsemaan omaan vastuullisuusajatteluun sopivia tuotteita ja ratkaisuja. Rakentamisen materiaalivirtojen tekeminen näkyväksi vastaisi avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteita. Asunto on usein kotitalouksien suurin yksittäinen hankinta. Sen materiaalisisällön tuominen ”tuoteselosteen” kaltaisena tietona voi lisätä ymmärrystä rakentamisen resurssitehokkuudesta sekä ohjata valintoja kiertotalouden mukaisen rakentamisen suuntaan.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Velvoite laatia rakennusjäteselvitys sisältyy jo nykyiseen maankäyttö- ja rakennusasetukseen, mutta ehdotus laajentaa selvitysvelvollisuuden myös niihin hankkeisiin, joissa on aiemmin katsottu syntyvän vain vähäinen määrä rakennus- tai purkujätettä. Näissä pienissä purku- ja korjaushankkeissa selvitys voi alkuun lisätä hankekustannuksia, mutta vaikutus on todennäköisesti hyvin pieni, koska uusien digitaalisten raportointivälineiden takia raportointi olisi nykyistä helpompaa. Mikäli purkumateriaalien hyödyntäminen ja kysyntä odotusten mukaisesti lisääntyy, purettavilla materiaaleilla olisi taloudellista arvoa, mikä kompensoisi selvityksestä aiheutuvia kustannuksia. Selvitys ja siihen liittyvät digitaaliset vaihdantatietokannat voivat luoda edellytykset materiaalien myymiseen ja sitä kautta nykytilannetta paremman taloudellisen kannusteen sen asianmukaiseen laatimiseen.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Lupakynnyksen nouseminen ja toimenpideluvan poistuminen vähentäisi niiden rakennushankkeiden lukumäärää, joista tulisi hakea rakentamislupapäätös. Lupakynnyksen nosto vähentäisi pieneltä osin tarvetta hankkia vähäisemmille rakentamistoimenpiteille viranomaishyväksyntöjä, mistä koituisi säästöä rakennushankkeeseen ryhtyville. Niissä kunnissa, jotka ovat nykyisen lain mahdollistamalla tavalla rakennusjärjestyksen kautta luoneet mahdollisuuden hoitaa rakennusluvan sijaan ilmoitusmenettelyllä myös suurempia kuin 30 neliömetrin suuruisia talousrakennuksia, voisi lupamenettelyn piiriin sijoittua nykyistä useampia kohteita. Kuntien rakennusjärjestyksissä on paikallisia määräyksiä, jotka muuttuisivat tarpeettomiksi tai olisivat ristiriitaisia lupakynnyksen nousemisen vuoksi. Kuntien olisi sen vuoksi päivitettävä rakennusjärjestyksensä sekä koneluettavan muodon että sisällön osalta. Kaiken kaikkiaan rakentamislupaa edellytettävien rakennushankkeiden määrä kuitenkin hienoisesti laskisi. Lisäksi toimenpidelupa poistuisi. Luvan hakemisen velvoittavuus myös yhdenmukaistuisi eri kunnissa, mikä selkeyttäisi luvan hakemisen käytäntöjä luvan hakijalle.

Rakentamisluvan hakija voisi niin halutessaan hakea rakennushankkeelle erillisen sijoittamisluvan, jossa rakennushankkeen alueidenkäytöllinen tarkastelu tehtäisiin erikseen ja ennen olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelun vaihetta. Luvanhakija saisi ennen suunnitelmien viemistä teknisesti yksityiskohtaiselle tasolle riittävän varmuuden siitä, onko aiottu hanke ylipäätänsä mahdollista toteuttaa vai ei ja millaisia lupapäätöksiä tarvittaisiin. Kun hankkeen kaavan mukaisuus ja soveltuminen kaupunkikuvaan voidaan ratkaista aikaisessa vaiheessa, luvanhakijan suunnitteluriski ja kustannukset ovat paremmin hallittavissa. Menettely olisi tarkoituksenmukainen vain harvoissa tapauksissa.

Rakennusten suunnitelmat tuotetaan nykyisin lähes poikkeuksetta tietomalleilla. Muutoksella hankkeen suunnitelmien tietomallit otetaan käyttöön myös rakennusvalvontatyössä. Tämä mahdollistaa tekoälysovellusten ja lisätyn todellisuuden käytön lupakäsittelyssä. Kiinteistö- ja rakentamisalan hankkeiden yhteydessä Vantaalla ja Järvenpäässä tehtyjen pilottitarkasteluiden havaintojen mukaan lupakäsittely tehostuu, yhtenäistyy ja nopeutuu kymmenillä prosenteilla. Hankkeessa tuotetut suunnitelmat myös arkistoidaan toteumamallina avoimen lähdekoodin ja avoimien rajapintojen Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Lupakäsittelyn yhteydessä tuotettu ja järjestelmään välitetty, avoin ja ajantasaisena saatavilla oleva tieto toimisi myös tulevien korjausten pohjatietoina, mikä toisi kustannussäästöjä rakennusten ylläpito- ja korjausvaiheissa. Tiedon saatavuus ja ajantasaisuus mahdollistaisi tekoälyä hyödyntävien kiinteistön huoltoon ja ylläpitoon liittyvien sovellusten kehittämisen, minkä avulla kiinteistöjen omistajat voisivat saada automaattisia herätteitä kiinteistöjen huoltotarpeista. Tekoälysovellusten hyödyntäminen mahdollistaisi lukemattoman määrän erilaisia hyödyntämiskohteita ja palveluja kiinteistön omistajille.

Suunnittelijoille ja työnjohtajille ehdotettava keskitetty pätevyyden toteamismenettely mahdollistaisi kotitalouksille nykyistä paremmat ja luotettavammat mahdollisuudet arvioida suunnittelijoiden ja työnjohtajien mahdollisuuksia suoriutua tehtävistänsä.

Vastuut

Vastuuseen ehdotettavat muutokset toisivat kotitalouksille nykyistä enemmän turvaa rakentamishankkeissa syntyvien virheiden varalta. Varsinkin alkuvaiheessa saattaisivat suunnittelupalkkiot nousta. Vaikutuksia rakentamisen kokonaiskustannuksiin ei ole pystytty luotettavasti selvittämään.

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu vähentäisi kuluttajan asemassa olevien rakennushankkeeseen ryhtyvien vastuuta, sillä päävastuullinen toteuttaja kantaisi toteutusvastuun työmaatoteutuksesta. Lyhyellä tähtäimellä päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu nostaisi rakennushankkeeseen ryhtyvän kustannuksia. Toisaalta parempi rakentamisen laatu vähentäisi myöhempiä korjauskustannuksia. Vastuuaika kasvattaisi rakentamisen kustannuksia.

Myötävaikutusvelvollisuuden taloudelliset vaikutukset olisivat myönteisiä. Suunnittelun ja rakentamisen epäkohtien toteaminen ajoissa vähentäisi korjauskuluja sekä rakentamisvaiheessa että rakennuksen käyttöönoton jälkeen. [12]

Jos rakennushankkeeseen ryhtyvä päättäisi nimetä hankkeeseensa valvojan, aiheutuisi siitä kustannuksia. Valvojan velvollisuuksien määrittäminen nostaisi todennäköisesti valvontapalveluiden hintaa. Koska velvollisuuksien määrittäminen kuitenkin todennäköisesti nostaisi rakentamisen laatua, eivät kustannukset nousisi rakennuksen elinkaarikuluja tarkasteltaessa. Päinvastoin, taloudelliset vaikutukset olisivat pitkällä aikavälillä mahdollisesti positiiviset korjauskulujen pienentyessä. [13]

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kunnan omista valinnoista riippuisi, hoitaisiko kunta julkista rakennusvalvontatehtäväänsä itsenäisesti vai eriasteisesti yhteistyössä yhden tai useamman muun kunnan kanssa. Tällä hetkellä

[12] Oval Group ja VTT, 2020, s. 23.
[13] Oval Group ja VTT, 2020, s. 24.

reilu 10 prosenttia kunnista on organisoinut rakennusvalvontayhteistyötä yli kuntarajojen. Yleensä yhteistyötä tekevät kunnat ovat asukasluvultaan pieniä. Kotitalouksien ja kuntalaisten kannalta kuntarajat ylittävä yhteistyö on voinut näkyä lähinnä sitä kautta, että omasta peruskunnasta ei välttämättä löydy ”omaa” rakennustarkastajaa. Peruskunnan oma rakennustarkastaja on usein mielletty kuntalaisille peruspalveluluonteista neuvonta- ja ohjaustointa tarjoavaksi viranhaltijaksi. Näin on varsinkin niissä määrällisesti lukuisissa kunnissa, joissa rakennustarkastaja on käytännössä ainoa kunnan viranhaltija, jolla on teknisen alan koulutusta.

Asukasluvultaan pienissä kunnissa rakentamishankkeet painottuvat pientalo- ja lomarakennuksiin. Hankkeet ovat tällöin lähtökohtaisesti vaativuudeltaan tavanomaisia. Jos kunta ei ole päättänyt rakennusvalvonnan osalta kuntakohtaisesta yhteistyöstä, hoitaisi peruskunta tällaisen tavanomaisen tasoisen rakentamishankkeen viranomaisprosessin kokonaan itse. Tavanomaista tasoa vaativampia rakentamishankkeita esiintyy kotitalouksissa lähinnä maataloutta ja mahdollisesti matkailutointa harjoittavien keskuudessa. Usein silloin on kysymys jo yritystoiminnasta. Tilastokeskuksen vuosia 2016 – 2020 koskevien lupatilastojen mukaan uudiskohteiden rakennuslupien vuosikeskiarvo oli koko maassa 28 658 kpl, joista alle 30 m²:n suuruisia kohteita oli 10 381 kpl. Kotitaloudet säästyisivät lupamaksusta kohteista, jotka alittaisivat lupakynnyksen. Keskimääräinen lupamaksu alle 30 m²:n kohteissa on 200 euroa, jolloin lupamaksuja perittäisiin vuosittain koko maassa 2 miljoonaa euroa vähemmän.

Kotitalouksien näkökulmasta ja riippuen kunnan omista ja viime kädessä poliittisista valinnoista esitys saattaisi tuottaa nykyistä ennustettavampaa viranomaistoimintaa. Erityisesti tähän suuntaan voisi kehitys mennä, kun tulkinnat eri kuntien välillä valtakunnallisista rakentamismääräyksistä yhdenmukaistuisivat. Tulkintojen yhdenmukaistuminen edistyisi, kun kuntien yhteistoiminta tavanomaista tasoa vaativampien hankkeiden teknisten vaatimusten tarkastelun osalta kasvaisi. Kasvava yhteistoiminta kuntien kesken rakennuksen olennaisten teknisten vaatimusten soveltamisessa heijastuisi oletettavasti myös tavanomaisen tasoisiin rakentamishankkeisiin. Suurempi tulkintojen yhdenmukaisuus helpottaisi myös rakennussuunnittelijoiden työtä. Suunnittelijoiden työ ei useinkaan rajoitu vain yhden kunnan puitteisiin. Kun eri kunnissa määräyksiä tulkittaisiin yhdenmukaisemmin, voisi se vähentää suunnittelijan työpanosta, millä taas olisi vaikutusta kotitalouksien maksamiin suunnittelupalkkioihin.

Kelpoisuudet

Kotitalouksien kannalta taloudelliset nettovaikutukset ovat vähäisesti positiivisia suunnittelijoiden työvoiman tarjonnan paranemisen ansiosta. Lähtökohtaisesti pientalot ovat tavanomaisia suunnittelutehtäviä, tosin pääkaupunkiseudulla suunnittelutehtävä on usein vaativa johtuen kaupunkirakenteen tiiviydestä, tonttien koosta ja tarpeesta vaalia kaupunkikuvaa.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen olemassaolo ja sen mukaisesti toimiminen varmistaisi rakennuksen ja sen osien säännöllisen huollon ja ylläpidon, mikä edesauttaa rakennusten kunnossa pysymistä ja pidentää rakennuksen elinkaarta. Rakennuksen säännöllisellä huollolla on rakennuksen arvoa säilyttävä vaikutus, mikä on taloudellinen hyöty rakennuksen omistajalle. Rakennuksen pysyminen kunnossa vähentää yllättävien korjaustöiden tarpeellisuutta rakennuksen elinkaaren aikana. Kun huolto- ja korjaustyöt suunnitellaan ja toteutetaan oikea-aikaisesti, voidaan välttyä myöhemmin tehtäviltä, usein huomattavasti kalliimmilta, korjauksilta. Käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisen ja ylläpitämisen kustannukset ovat pieniä verrattuna niihin säästöihin, joita rakennuksen säännöllisellä ja oikea-aikaisella huollolla ja korjaamisella voidaan saavuttaa. Ehdotus näin ollen vähentäisi rakennuksen omistajalle rakennuksen elinkaaren aikana

aiheutuvia kustannuksia ja toisi taloudellista hyötyä rakennuksen arvon säilymisen muodossa. Toisaalta tulee muistaa, että rakennuksen arvoon vaikuttavat myös monet muut seikat kuin sen kunto, kuten esimerkiksi sijainti ja kysyntä rakennuksille kyseisellä alueella.

Käyttö- ja huolto-ohjeen laatiminen digitaaliseksi ja koneluettavaan muotoon ja helpottaisi käyttö- ja huolto-ohjeen päivittämistä sekä hyödyntämistä. Velvoite käyttö- ja huolto-ohjeen sisältämien tietojen ylläpitämiseksi ajantasaisina ja tehtyjen muutostöiden kirjaaminen ohjeeseen sekä ohjeen vieminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään mahdollistaisi rakennuksen ja sen sisältämien laitteistojen tietojen ajantasaisen saatavuuden. Kun rakennuksen ja sen sisältämien laitteistojen huolto- ja korjaustiedot olisivat ajantasaisina saatavilla, helpottuisi korjausten ja muutostöiden suunnittelu. Tämä myös säästäisi aikaa ja kustannuksia tällaisten hankkeiden suunnitteluvaiheessa sekä vähentäisi yllätyksiä ja suunnitelmiin tehtäviä muutoksia rakentamisvaiheessa.

Jatkuvasti täydentyvänä käyttö- ja huolto-ohje muodostaa kattavan tiedoston rakennuksen koko elinkaaren ajaksi. Rajapinnan kautta rakennuksen omistaja voi valtuuttaa esimerkiksi huoltotoimenpiteiden suorittajat merkitsemään suoraan rekisteriin tehdyt toimet ja näin ne tulevat luotettavasti tehdyksi oikein. Sen avulla rakennuksen omistaja voi jatkuvasti seurata rakennuksen huoltotoimia ja toisaalta sieltä löytyvät perustiedot rakennukseen sijoitetuista laitteista. Omistajanvaihtotilanteissa uusi omista voi tarkastella rakennuksen koko huoltohistorian. Myös tapauksissa joissa esimerkiksi huoltoyhtiö vaihtuu omistaja voi sopimuspohjaisesti edellyttää huoltohistorian merkitsemistä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Huoltohistorialla on myös merkitystä mahdollisissa sisäilmaongelmien, kosteusvaurioiden, suuren energiankäytön tai muiden rakennuksen elinkaaren aikana tulevien poikkeuksellisten tilanteiden selvittelyissä.

Velvoite laatia käyttö- ja huolto-ohje myös loma- ja virkistyskäyttöön tarkoitetuille rakennuksille sekä velvoite rakennusten omistajille huolehtia näiden rakennusten kunnossa pysymisestä tukisi näiden rakennusten nykyistä pidempää elinkaarta. Loma- ja virkistyskäyttöön tarkoitettujen rakennusten säännöllinen huolto ja ylläpito vähentäisi myös suurten korjausten tarvetta tällaisissa rakennuksissa. Käyttö- ja huolto-ohjeen digitaalisuus helpottaa ohjeen päivittämistä ja ylläpitoa sekä mahdollistaa sen saatavuuden kaikille sitä tarvitseville. Myös rakennuksen omistajalla olisi tällöin nykyistä paremmat mahdollisuudet tulla tietoiseksi rakennuksen korjaushistoriasta ja ymmärtää rakennuksen nykyinen kunto, mistä on hyötyä esimerkiksi rakennusta myytäessä tai ostettaessa. Tämä saattaisi vähentää tarvetta teettää rakennuksen myyntivaiheeseen nykyään kiinteästi liittyviä kuntotarkastuksia, joiden kustannukset rakennuksen omistaja tai uusi ostaja maksavat. Kaiken kaikkiaan käyttö- ja huolto-ohjetta koskevien muutosehdotusten nähdään vähentävän rakennuksen omistajalle aiheutuvia kustannuksia rakennuksen elinkaaren aikana.

4.2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Maakuntakaava

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisella vähennetään kaavahierarkiaa niiden asioiden osalta, joita maakuntakaavassa ei käsitellä oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen nopeuttaa erilaisten alueidenkäyttömuotojen ja hankkeiden toteuttamiseen tarvittavaa kaavoitusta, koska suuri osa hankkeista voidaan toteuttaa suoraan kuntakaavoituksella ilman tarkastelua maakuntakaavan tasolla. Jatkossa näiden sijoittuminen ja sovittaminen muuhun alueidenkäyttöön perustuu yhtä kuntaa koskevaan tarkasteluun nykyisen koko maakuntaa koskevan tarkastelun sijaan. Tämän voidaan arvioida nopeuttavan ja sujuvoittavan näi-

den alueidenkäyttömuotojen ja hankkeiden kaavoitusta, jolloin myös elinkeinoelämän hankkeiden ja investointien toteutus saattaisi sujuvoitua. Tällä voidaan arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia erityisesti elinkeinoelämän kannalta.

Oikeusvaikutusten rajaamisella voidaan arvioida olevan tietyissä tilanteissa myös kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Maakunnan tason kokonaisvaltaisella yhteen sovittavalla suunnittelulla saavutettujen välillisten kokonaistaloudellisten hyötyjen voidaan arvioida vähenevän, koska muutos koskisi myös niitä alueidenkäyttömuotoja ja hankkeita, joiden tarkoituksenmukaiset sijaintiratkaisut edellyttäisivät useampaa kuin yhtä kuntaa koskevaa tarkastelua, vaihtoehtojen vertailua ja vaikutusten arviointia. Tämän voi arvioida heikentävän mahdollisuuksia ympäristön ja talouden kannalta optimaalisten sijaintiratkaisujen tekemiseen erityisesti silloin, kun kyseessä on alueidenkäyttömuoto tai hanke, jonka optimaalisinta sijaintiratkaisua ei ole mahdollista löytää vain yhden kunnan puitteissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi useamman kunnan alueelle sijoittuvat laaja-alaiset tai verkostomaiset toiminnot sekä useiden kuntien tai koko maakunnan tarpeita palvelevat toiminnot. Tällaisia ovat esimerkiksi kaivostoiminnan alueet ja energiantuotannon alueet.

Ehdotetulla uudella kiertotalouden edellytyksiä koskevalla maakuntakaavan laadullisella vaatimuksella voidaan edistää kiertotalouden toimintaedellytyksiä. Tämän arvioidaan parantavan yritysten mahdollisuuksia käynnistää kiertotalouden ratkaisuihin perustuvaa liiketoimintaa sekä tukevan kiertotalousliiketoiminnan kehittymistä kansallisesti.

Viherrakenteen osalta maakuntakaavan sisältö ja oikeusvaikutukset vastaisivat pääosin nykyisen lain mukaisia maakuntakaavoja. Maa- ja metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvien vaikutusten voidaan arvioida olevan nykyisen lain mukaisten maakuntakaavojen kaltaisia. Osana viherrakennetta osoitettavien uusien suojelualueiden voidaan arvioida heikentävän mahdollisuuksia näiden alueiden taloudelliseen hyödyntämiseen nykyisiä kaavojen vaikutuksia vastaavalla tavalla.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelmalla olisi mahdollista tukea seudun tarpeiden mukaista riittävää asuntotuotantoa, elinkeinoelämän toimintaedellytysten, kuten esimerkiksi liikenneratkaisujen parantamista kaupunkiseuduilla sekä palvelujen kehittämistä yli kuntarajojen olemassa olevia rakenteita hyödyntäen. Edellä kuvattujen asioiden toteutumisella olisi myönteisiä vaikutuksia yritysten kannalta.

Yleiskaava

Ehdotettujen uusien yleiskaavan laadullisten vaatimusten arvioidaan parantavan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomioimisella yleiskaavoituksessa arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia keskusta-alueilla toimivien yritysten toiminta- ja kehittymisedellytyksiin sekä keskusta-alueiden elinvoimaisuuteen. Tämän edellytyksenä on kuitenkin se, että keskusta-alueiden tonttitarjonnalla pystytään vastaamaan keskusta-alueilla toimivien yritysten tarpeisiin. Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomioon ottamisella arvioidaan olevan toisaalta kielteisiä vaikutuksia keskusta-alueiden ulkopuolella toimiviin palvelualan yrityksiin. Toimivan yhdyskuntarakenteen ja saavutettavuuden huomioimisella arvioidaan tukevan yritysten työvoiman ja asiakkaiden saatavuutta.

Ehdotetun uuden asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuolisuutta koskevan yleiskaavan laadullisen vaatimuksen arvioidaan edistävän asuinrakentamisen parissa toimivien yritysten toimintaedellytyksiä, asuntomarkkinoiden toimivuutta ja toimivaa kilpailua. Ehdotetun uuden kiertotalouden edellytyksiä koskevan yleiskaavan laadullisen vaatimuksen arvioidaan edistävän kiertotalouden parissa toimivien yritysten toimintaedellytyksiä. Ehdotettujen uusien viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevien yleiskaavan laadullisten vaatimusten arvioidaan heikentävän maanomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omistamaansa aluettaan taloudellisesti.

Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoaikaa lyhennettäisiin ja yleiskaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa voitaisiin siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Näiden muutosten arvioidaan sujuvoittavan kaavaprosessia, millä olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia elinkeinoelämään ja yrityksiin.

Asemakaava

Ehdotetuilla uusilla palveluiden saavutettavuutta ja keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä sekä liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta koskevilla laadullisilla vaatimuksilla voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia elinkeinoelämän ja yritysten näkökulmasta.

Ehdotetun uuden keskusta-alueita koskevan laadullisen vaatimuksen ja vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien erityisten laadullisten vaatimusten arvioidaan parantavan välillisesti myös toimivan kilpailun edellytyksiä keskusta-alueilla, kun huolehditaan riittävästä ja monipuolisesta tonttitarjonnasta keskusta-alueilla. Vaatimuksilla voidaan edistää vähittäiskaupan toimintaedellytysten lisäksi myös muiden palveluiden kehittymistä keskusta-alueilla. Tämän arvioidaan vaikuttavan myönteisesti elinvoimaisten keskusta-alueiden kehittymiseen. Tällä voi olla välillisesti myönteisiä taloudellisia vaikutuksia keskusta-alueilla toimiviin yrityksiin ja toisaalta kielteisiä vaikutuksia keskusta-alueiden ulkopuolella toimiviin yrityksiin.

Lakiehdotuksen mukaan kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Ehdotus parantaisi kiinteistönomistajien mahdollisuutta edistää hankkeitaan ja saattaisi nopeuttaa hankkeiden toteutumista.

Ehdotettu yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely antaisi mahdollisuuden nopeuttaa kaavaprosessia. Kaavoitusprosessin nopeutumisella olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia elinkeinoelämään ja yrityksiin.

Osallistuminen ja vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Kaavoitusmenettelyä sujuvoittavat muutokset mahdollistavat myös yritysten kannalta tärkeiden kaavahankkeiden sujuvan etenemisen. Osallistumiskokemuksen parantuessa varhaisen vaiheen osallistumista korostettaessa voidaan myös arvioida, että edellytykset kaavaprosessien joustavalle etenemiselle parantuisivat.

Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin kohdistuvat vaikutukset sisältyvät vaikutusten arviointia koskeviin säännöksiin aiempaa laajemmin. Tämä parantaa elinkeinoelämän ja yritysten kannalta tärkeiden vaikutusten tunnistamista kaavoituksessa.

Muutoksenhaku kaavoituksessa

Esityksessä ehdotetaan yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Tällä olisi joissakin tilanteissa vaikutusta kaavaprosessien nopeuteen ja kykyyn vastata joustavasti elinkeinoelämän haasteisiin. Tämä saattaisi joissain tilanteissa nopeuttaa elinkeinoelämän hankkeiden toteutumista.

Vähäisten asemakaavamuutosten vain asianosaisiin rajatun valituksen muuttamisella yhteneväksi muiden asemakaavojen valitusoikeuden kanssa ei arvioida olevan kuin enintään vähäistä merkitystä asemakaavaprosessien sujuvuuteen, koska asemakaavavalituksista noin 90 prosenttia on asianosaisten tekemiä. Valitusoikeuden tutkimiseen liittyvän vaiheen poistuminen osaltaan nopeuttaisi asian käsittelyä tuomioistuimessa, joten muutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta esimerkiksi elinkeinoelämän hankkeiden toteutumiseen.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatio

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaation muutos vaikuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmien ja ohjelmistojen tietojärjestelmätoimittajiin. Tietojärjestelmätoimittajien taloudelliset vaikutukset kohdistuvat oman henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja tietojärjestelmäratkaisujen teknisen kehityksen seuraamiseen. Kustannukset eivät välttämättä ole tietojärjestelmätoimittajille lisäkustannus, vaan osa normaalia yrityksen ja sen henkilöstön kehittämistä. Ohjelmistoalan työntekijöiltä edellytetään ajantasaista teknistä osaamista ja osaaminen voi vanheta nopeasti teknologioiden kehitysvauhdin vuoksi. Ohjelmistoalalla on esiintynyt työvoimapulaa ja epävarmuutena alan yritysten kasvumahdollisuuksiin on tunnistettava osaavan työvoiman saatavuus.[14] Digitalisaatio on ohjelmistoalalla merkittävä megatrendi, sillä ohjelmistoalan osaajat kehittävät ja toteuttavat muiden toimialojen ja julkishallinnon palveluita. Digitalisaatio mahdollistaa uuden liiketoiminnan syntymisen, luo kilpailua yritysten välille ja kasvumahdollisuuksia.[15]

Yritykset käyttävät alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä tietoja osana nykyisiä liiketoimintaprosesseja ja näkevät valtakunnallisesti yhteentoimivien digitaalisten alueidenkäytöntietojen käytössä erittäin suuria mahdollisuuksia. Rakennusteollisuus korostaa toiminnan tuottavuuden paranemista ja metsäsektori esimerkiksi kattavia valtakunnallisia digitaalisia kaavatietoja päätöksentekoprosessien automatisoinnin mahdollistajana ja siten tärkeänä osana tuottavuuden paranemista. Kansainvälisten sijoittajien on helpompi tulla Suomeen, kun kaava- ja muut päätöstiedot ovat helposti saatavilla ja kiinteistösijoittajat pystyvät vertailemaan Suomen tarjoamia investointimahdollisuuksia muiden maiden tilanteeseen. Muutoksen seurauksena alueidenkäyttöön liittyvät tiedot ovat yhteentoimiva ja vertailukelpoisia valtakunnallisesti. Tiedon hyödyntäminen helpottuu alueidenkäytön tietoja hyödyntävien yritysten toiminnassa.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisoitumisella on kilpailua vahvistavia vaikutuksia alueidenkäytön suunnittelun konsultaatiota ja järjestelmiä tuottaviin yrityksiin. Alueidenkäytön suunnittelun tietomallivaatimusten ja tiedonrakenteiden yhteentoimivuuden vaatimuksen seurauksina tietojärjestelmätoimittajat ja alueidenkäytön suunnittelutoimistot joutuvat muuttamaan tietojärjestelmiään ja joutuvat alttiiksi uusien tietojärjestelmäpalvelujen aiheuttamalle kilpailulle. Muutokset eivät vääristä kilpailua, vaan vähentävät kuntien järjestelmä- ja toimittajariippuvuutta ja

[14] Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:6, s. 24-26.
[15] Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:6, s.46-47.

edistävät siten kilpailua. Yhtenäiset tietomääritykset ja tietomalli voi parantaa kuntien ja maakuntien liittojen asemaa suhteessa palveluntarjoajiin ja tietojärjestelmätoimittajiin. Muutoksen seurauksena alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin markkinoiden keskittyminen vähenee, kilpailu lisääntyy ja muutokset mahdollistavat pienten yritysten pääsyn markkinoille. Muutos vahvistaa uuteen teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa ja mahdollistaa uusien kaavasuunnittelupalveluiden tulon markkinoille.

Yleiset alueet

Yleisten alueiden toteuttamisen säännösmuutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia yritysten tai muiden yksityisten tahojen talouteen.

Siltä osin kuin uudistuksella edistetään yhtenäistä tiedonhallintaa yhteiskunnassa, sen arvioidaan edistävän pitkällä aikavälillä kustannustehokkuutta kaikkien toiminnassa. Tällaisia taloutta kohentavia vaikutuksia syntyy, kun yleisten alueiden suunnitelma- ja toteumatieto löytyy valtakunnallisesti yhtenäisessä muodossa ja on kaikkien kehittäjien ja käyttäjien saatavilla. Yhtenäinen tiedonhallinta edistää tiedon ajantasaisuuden, laadun, löydettävyyden ja systeemisen hallinnan tavoitteita. Yhtenäinen avoin tiedonhallinta vähentää myös riskiä, että eri tahot rakentavat katualueelle peräkkäin eriaikaisesti. Tiedonhallinnan kehittyessä kunnalla olisi mahdollisuus varhaisilla vireilletuloilmoituksilla tiedottaa mahdollisten infrarakenteiden sijoittajille kadun rakentamisesta ja saneeraamisesta siten, että nämä voisivat ajoittaa omat ajankohtaiset hankkeensa samaan ajankohtaan.

Asemakaavan ja yleisen alueen yhteispäätösmenettelyn arvioidaan vaikuttavan talouteen positiivisesti, etenkin jos viranomaiset ottavat menettelyn laajamittaisesti käyttöön. Yhteismenettelyn arvioidaan nopeuttavan asian kokonaiskäsittelyaikaa ja keventävän menettelyitä sekä viranomaisten, yritysten että osallisten kannalta.

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

Asemakaavojen toteuttamisen suunnittelussa (tonttien ja yleisten alueiden suunnittelu) ehdotetaan päätösten toimeenpanon sallimista ennen niiden lainvoimaa ja yleisen alueen suunnittelussa oikeutta aloittaa suunnittelu ennen asemakaavan lainvoimaa. Tällainen täytäntöönpanon salliminen ennen päätöksen lainvoimaa on omiaan nopeuttamaan kokonaisprosessia, jos toimija on valmis ottamaan riskin päätöksen muuttumisesta tuomioistuimessa. Asian laadusta riippuen vaikutus voi kohdistua yksittäisen kotitalouden tai yrityksen talouteen, mutta myös julkiseen talouteen ja kansantalouteen laajemminkin, vaikkakin vähäisesti.

Kokonaisprosessin nopeutumista pidetään yleensä taloudessa kustannuksia säästävänä ilmiönä. Mahdollinen taloudellinen vaikutus syntyy aikasäästönä ja palvelun nopeampana saamisena. Kuunteleva vuorovaikutus voi lisätä suunnittelun laatua siten, että alue toteutetaan kerralla laadukkaasti ja pitkäikäisesti. Tästä mahdollisesti syntyvä kustannussäästö voi kompensoida ja ylittää vuorovaikutteisen suunnittelun vaatiman lisäajan synnyttämät kustannukset. Kustannussäästö tai lisä on kuitenkin lopulta kiinni viranomaisten toimintatavoista. Tällaisilla toimintatapojen muutoksilla on potentiaalisia positiivisia vaikutuksia koko kansantalouteen, silloin kun muutosvaikutus on euromääräisesti merkittävä, mitä ei kuitenkaan pidetä todennäköisenä kaavojen ehdotettujen toteuttamismenettelyiden vähäisen roolin vuoksi.

Hulevedet

Kunnilla on oikeus valintansa mukaan kerätä hulevesien hallinnan aiheutuneet kustannukset joko verotuloilla, maankäyttömaksuilla tai lisäksi tässä luvussa säädettävillä vuosimaksuilla. Maksuperusteiden muutokset eivät vaikuta kunnan kustannuksiin, joten myöskään kustannusperusteiset tulot eivät vähene. Sen sijaan maksut voivat merkitä asiakkaiden välisten taloudellisten suhteiden muuttumista, kun yhden maksun aletessa toisen maksu nousee.

Teollisuustonttien, liikerakennusten ja muiden yritystoiminnan kiinteistöjen hulevesien maksuperusteisiin ei taksoissa ole tyypillisesti määrätty samankaltaisia kohtuullistamisperusteita kuin omakotitaloille. Maksun perusteena voi olla esimerkiksi kiinteistön asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus ja rekisteritiedoista ilmenevä käyttötarkoitus, jonka perusteella tyypillisille yrityskiinteistöille on asetettu kertoimia. Hulevesivuosimaksut voivat olla elinkeinotoimijoille huomattavia, kiinteistöveron tasoon verrattavia maksuja, koska moni yritystoiminta tarvitsee isoja rakennuksia ja piha-alueita. Kohtuullisuuden ja palvelusta saadun hyödyn nykyistä selkeämpi ilmaiseminen lain tekstissä voi osaltaan vaikuttaa joidenkin yritysten talouteen tai siihen jakaumaan, jolla yritykset osaltaan vastaavat kunnan hulevesipalveluiden järjestämisen kunnalle aiheutuvista kustannuksista. Maksun perustuminen omakustannushintaan tarkoittaa, että toimintaa ei hinnoitella liiketaloudellisesti. Periaate on voimassa jo nyt, vaikka sitä ei lue laissa, joten tällä muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Hulevesien vuosimaksun olisi oltava kohtuullinen ja perustuttava rakennetun kiinteistön omistajan tai haltijan saamaan hyötyyn. Maksun perusteista päätettäessä olisi noudatettava vuorovaikutteista menettelyä. Tämän esiin tuominen lain tekstissä voi välillisesti vaikuttaa yritystenkin talouteen sitä kautta, että taksapäätöksiä tehtäessä myös yritysten näkökulmat tulevat arviolta paremmin huomioiduiksi.

Katujen ilmaisluovutus

Katujen ilmaisluovutussääntelyn poistumisen arvioidaan vaikuttavan tulevien katujen varsilla asuvien kiinteistönomistajien taloudellisiin odotusoikeuksiin pitkällä aikavälillä. Siltä osin kuin tässä joukossa on yrittäjiä, kohdistuvat vaikutukset yrityksiin. Ne kadunvarren tontinomistajat, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan voivat menettää osan kiinteistöstään korvauksetta kunnalle, eivät jatkossa olisi enää tällaisen taloudellisen vastuuperusteen piirissä.

Maankäyttösopimusten sopimuskumppanit ja maksujen vaikutus palvelun hintaan

Esitettyyn lakiin perustuvia maankäyttömaksuja peritään sopimuksin asemakaava-alueiden kiinteistöjen omistajilta. Lisäksi kunnat voivat periä maksuja itse omistamansa maansa kehittämishankkeista muuhun lainsäädäntöön perustuen. Valmistelussa ei ole ollut saatavilla tietoa siitä, kuinka iso osa maksullisista asemakaavahankkeista kohdistuu jälkimmäisiin tilanteisiin.

Maankäyttösopimuksia solmivat käytännössä kaikki kiinteistökehittäjät, kansainvälisistä kiinteistösijoitusyhtiöistä pieniinkin kansallisiin rakennusliikkeisiin. Lakiin perustuvia maankäyttömaksuja voidaan periä vain sellaisilta yrityksiltä, jotka ovat asemakaavoitettavan alueen maanomistajan asemassa. Maksun mahdollisena kohteena ovat kaikki tällaisilla alueilla maata omistavat ihmiset, yritykset ja muut yhteisöt. Joukossa voi olla kiinteistö- ja rakennusalan yrityksiä, muita yrityksiä, yhdistyksiä, asunto-osakeyhtiöitä ja yksityishenkilöiltä. Mahdollinen taloudellinen muutosvaikutus on siten laaja-alaisesti erilaisia ihmisryhmiä koskeva.

Rakentamistoiminnassa maankäyttömaksut ovat yksi tontin perustamiskustannuksia rasittava menoerä. Maksu määrittää investointikynnyksen, jolla sopimusosapuolena oleva asukas, rakennusliike tai kiinteistösijoittaja lähtee hankkeeseen mukaan. Tontinomistajan, jonka kohdalle hanke ilmenee lähinnä muiden tahojen kehittämishankkeiden sivuvaikutuksena, on tehtävä järjestelyitä rahoittaakseen maksun, joka on tyypillisesti useita tuhansia tai kymmeniä tai satoja tuhansia euroja kasvavissa kunnissa, joissa asemakaava-alueiden arvot ovat huomattavia, vaikkakin vaihtelevia.

Yleensä maankäyttömaksu ei vaikuttane markkinoilla suoraan tontin tai sillä olevan asunnon myyntihintaan, sillä hinta määräytyy markkinoilla. Jos kysyntää on enemmän kuin tarjontaa, määrää ostajan maksuvalmius tuotteen hinnan. Maankäyttömaksu vaikuttaa tällöin lähinnä katteeseen, jonka rakennuttaja voi saada myydessään rakennuksen tai asunnot eteenpäin. Jos kate ei ole riittävä, ei investoija ehkä lähde sopimusperusteisesti hankkeeseen mukaan.

Osalla Suomen seuduista tonttien ja asuntojen hinnat ovat lähellä tuotantokustannuksiaan, uuden rakennuksen markkinahinta voi olla jopa tuotantokustannuksia alempi supistuvilla seuduilla, joilla on paljon vastaavaa tarjontaa. Tällaisilla alueilla maankäyttömaksuja ei käytetä tai ne eivät voi olla kovin suuria, koska vaihtoehtona on valmiin rakennuksen ostaminen. Jos maksuja otettaisiin käyttöön, se vaikuttaisi todennäköisesti ihmisten ja yritysten halukkuuteen rakentaa, koska osalla halukkaista ei olisi hinnan noustessa varaa tai halua rakentaa.

Kasvuseuduilla tarjonta on monin paikoin niukempaa kuin kysyntä, jolloin rakennetun kiinteistön välitön markkina-arvo ei ole niin riippuvainen kohteen tuotantokustannuksista. Tällaisilla seuduilla maankäyttömaksujen nostamisesta huolimatta kysyntä ylittänee tarjonnan. Kilpaillussa tilanteessa, jossa katteet ovat pienet, maksuilla voi arvioida olevan olla välillisesti asumisen tai muun kiinteistötalouden kustannuksia nostava vaikutus. Jos maksut laskisivat, olisi vaikutus arviolta samalla määrällä päinvastainen, tosin talouden lainalaisuuden hintojen nousun ja laskun suhteen eivät aina ole näin symmetriset.

Kuntien sopimuksin perimistä maankäyttömaksuista tai muistakaan maapolitiikan tuloista ja menoista tai niiden osuudesta kuntien tai yksityisten taloudessa ei kerätä valtakunnallisesti kattavaa tilastotietoa. Katukyselyn (YM 2020:9)[16] vastaajakunnissa (n=53–68, riippuen kysymyksestä) maankäyttösopimustulot muodostivat noin 10 prosenttia (73 miljoonaa euroa) maapolitiikan tuloista 53 vastaajakunnassa keskimäärin vuodessa. Loppu 90 prosenttia maapolitiikan kaikista arvioiduista tuloista (672 miljoonaa euroa vuodessa vastanneissa 60 kunnassa keskimäärin vuodessa) oli kuntien saamia tonttien myynti- ja vuokratuloja.

Kuntaliitto on arvioinut mahdollisen laissa säädetyn kustannusvastaavuuden periaatteen noudattamisen vaikutuksia maankäyttösopimustuloihin. Mikäli oletetaan kaavoituksen ja rakentamisen säilyvän nykytasolla, jos kertaalleen toteutettujen alueiden osalta toteutuneita kustannuksia ei voitaisi ottaa kustannustarkastelussa huomioon, Kuntaliiton tiedusteluun vastanneet noin 10 kaupunkia menettäisivät arviolta 50–70 prosenttia Kuntaliiton arvioimista 150 miljoonan vuotuisista yhteenlasketuista maksutulostaan eli yhteensä arviolta noin 75–105 miljoonaa euroa. (Ks. tarkemmin kohta Vaikutukset julkiseen talouteen). Vastaava päinvastainen vaikutus kohdistuisi niihin kotitalouksiin ja yrityksiin, jotka omistavat kiinteistöjä jo kertaalleen asemakaavoitetuilla alueilla ja joiden tiivistäminen tai täydennysrakentaminen toimeenpannaan tyypillisesti hankekohtaisesti maankäyttösopimuksiin turvautuen.

[16] Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen: Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja - Valto (valtioneuvosto.fi) TAI https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162187

Kuntakohtaiset vaihtelut sekä maapolitiikan periaatteissa, sopimustoiminnassa että taloudessa ovat erittäin suuret, joten keskimääräiset tulot ja menot eivät kuvaa lainkaan mahdollisia maksutulomuutosten vaikutuksia yksittäisen kunnan tai yrityksen talouteen. Esimerkiksi Helsingissä yhden sopimuksen mukainen maankäyttömaksu on vähintään 350 000 euroa, kun se peritään ensimmäistä asemakaavaa laadittaessa tai suunnittelutarveratkaisua tehtäessä. Maksuna peritään maanomistajalta kaupungille maankäyttösopimuksella 50 prosenttia siitä arvonnoususta, joka ylittää seitsemänsataatuhatta (700 000) euroa. (Maankäyttösopimukset, Helsingin kaupungin www-sivu, 28.1.2021: https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/tontit/tontit/maankayttosopimukset/).

Maksullisen toiminnan laajentaminen

Maksullisen toiminnan laajentamisella (70 prosentin arvonnousu ja 250 kerrosneliömetrin maksullisuuden kynnys) arvioidaan olevan taloudellisia vaikutuksia maanomistajien ja muiden maapolitiikan vaikutuspiirissä olevien kansalaisten tai ihmisryhmien taloudelliseen asemaan keskimäärin nyt tai tulevaisuudessa.

Vaikutusarviointia näiden osalta täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

Lunastus

Lunastamisen sääntöjen ehdotettujen muutosten ja yksityisteiden ilmaisen haltuunoton säännöksen (MRL 92 §) kumoamisella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu luvussa Vaikutukset julkiseen talouteen.

Haitankorvaukset

Ehdotettujen haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida aiheuttavan merkittäviä taloudellisia yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu luvussa Vaikutukset julkiseen talouteen.

Rakentaminen

Ehdotettavien muutosten välittömät yritysvaikutukset kohdistuvat erityisesti rakennusliikkeisiin, konsulttitoimistoihin ja rakennustuoteteollisuuteen. Vähähiilinen rakentaminen pakottaa muuttamaan totuttuja rakentamistapoja, mikä alkuvaiheessa aiheuttaisi rakennusliikkeille tarvetta hankkia uutta osaamista. Sama koskee konsulttitoimistoja, joille avautuisi myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Vaikutukset rakennustuoteteollisuuteen olisivat merkittäviä. Jo nyt on nähtävissä, että monet rakennustuotteiden valmistajat ovat nähneet suuria taloudellisia mahdollisuuksia vähähiilisten rakennustuotteiden kohdalla ja ovat lähteneet niitä kehittämään odottamatta lainsäädäntömuutoksia. Rakennustuotteiden kierrätys tulee myös luomaan uudentyyppistä ja kasvavaa markkinapotentiaalia.

Rakennuksen vähähiilisyys

Velvoite tehdä rakentamislupavaiheessa rakennuksen elinkaaren aikaisen hiilijalanjäljen ilmaiseva ilmastoselvitys ja velvoite, jonka mukaan uuden rakennuksen on täytettävä vaatimukset hiilijalanjäljen raja-arvosta, ohjaavat rakentamisen suunnittelua ja rakentamista kohti nykyistä vähähiilisempiä ratkaisuja. Rakennusten päästöjen laskennan velvoittavuus kannustaa kehittämään rakennusmateriaaleja ja -menetelmiä, jotka mahdollistavat nykyistä pienemmät elinkaa-

riset hiilidioksidipäästöt sekä kehittämään vähähiilistä rakentamista tukevia suunnitteluratkaisuja. Raja-arvosääntelyn nähdään jouduttavan vähäpäästöisten rakennusmateriaalien tuotantoa ja lisäävän uusiutuvan energian tuotantoa, mikä johtaa rakennusmateriaalien ja energiantuotantoratkaisujen kehittymiseen alalla[17]. Rakennusten päästöjen laskennan velvoittavuus loisi uusia mahdollisuuksia suunnittelualan yrityksille tarjota esimerkiksi hiilijalanjäljen laskentaan liittyviä palveluja ja osaamista tai vähähiilisten rakennusten suunnitteluun liittyviä palveluja tai ratkaisuja. Ympäristöministeriön laatimaa hiilijalanjäljen arviointimenetelmää testiluontoisesti käyttäneet yritykset ovat kertoneet arviointimenetelmän käytön luoneen uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja mahdollisuuksia tarjota uudenlaisia palveluja rakentamisen alan yrityksille[18]. Arviointimenetelmää etunojassa käyttäneet yritykset kokevat, että ne ovat saaneet imagohyötyä arviointimenetelmän käyttämisestä. Näillä arviointimenetelmää hyödyntävillä edelläkävijäyrityksillä on myös mahdollisuus täysien uusien liiketoimintamallien ja markkinoiden kehittämiseen. Koska hiilijalanjälkisääntely on tulossa osaksi pohjoismaista ja myös eurooppalaista rakentamisen sääntelyä, uusien vähähiilisten ratkaisujen kehittäminen kotimarkkinoita varten voi tuoda kotimaisille tuotteille kilpailuetua eurooppalaisilla markkinoilla.

Rakennus- ja suunnittelualalla on jo jossain määrin valmiuksia vastata ehdotettavaan sääntelyyn. Alalla nähdään jo olevan jonkin verran käytössä tai verrattain nopeasti otettavissa käyttöön rakennustuote- ja energiaratkaisuja, joiden käyttöä ehdotettavien muutosten luoma sääntely kannustaisi[19]. Ehdotettavien säännösten merkittävin vaikutus olisikin siinä, että koko rakentamisen alan pitäisi vastata tällaiseen siirtymään. Vaikutukset talonrakennusteollisuuteen olisivat merkittäviä. Jo nyt on nähtävissä, että monet rakennusalan yritykset ovat nähneet suuria taloudellisia mahdollisuuksia vähähiilisten rakennusten kohdalla ja ovat lähteneet niitä kehittämään odottamatta lainsäädäntömuutoksia.

Raja-arvosääntely saattaa muuttaa suunnittelun ja rakentamisen kustannuksia ja niiden jakautumista, ainakin aluksi, ennen kuin uudet ratkaisut ovat yleistyneet. Kun uudet ratkaisut yleistyvät, kustannusten arvioidaan laskevan takaisin perustasolle. Rakentamisen toimialalla tapahtuu jatkuvaa kehittämistä samalla tavalla kuin muussakin yritystoiminnassa. Yritykset kohtaavat tarpeita kehittää toimintatapojaan jatkuvasti eikä tällaisia vähähiilisyyteen ohjaavan sääntelyn aiheuttamia kustannuksia voi pitää merkittävästi poikkeavana muista kehittämiskustannuksista. Alkuvaiheessa, kun vähähiilisyyden laskenta- ja arviointimenetelmät ovat vielä kehittelyn ja opettelun asteella, aiheuttaisivat ne uuden rakennuksen suunnitteluvaiheessa pienen lisäkustannuksen. Suunnittelun kustannusosuus rakentamisen kokonaiskustannuksista on kuitenkin enimmillään noin 10–15 prosenttia, usein paljon vähemmän. Kustannuslisäys suunnitteluvaiheessa voisi arviolta olla noin puolen prosentin luokkaa. Laajamittaisen korjausrakentamisen osalta kustannuslisäys voi olla tätä hieman suurempi.

Rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää on testattu ja sitä on koekäyttänyt useampi kymmenen yritystä Suomessa. Näiden yritysten palaute arviointimenetelmän käytöstä kertoo, että yritykset kokevat arviointimenetelmän käytöstä olevan paljon enemmän hyötyä kuin haittaa näiden toiminnalle. On huomioitava, että menetelmää pilotoineet yritykset ovat edelläkävijäyrityksiä, joiden arvioiden voi olettaa olevan positiivisempia kuin mitä ne olisivat koko rakenta-

[17] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

[18] Finnish Green Building Council, vaikutusarvio ilmastoselvityksen laatimisesta rakennushankkeelle 2020

[19] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

misen alan yrityskannassa. Arviointimenetelmää pilotoineiden yritysten näkemyksiä arviointimenetelmän hyödyistä ja kustannuksista on kartoitettu selvityksellä[20]. Selvityksen perusteella yleinen asennoituminen ilmastoselvityksen laatimiseen osana rakennuslupaa on erittäin positiivinen, eikä sen tekemisestä nähty koituvan merkittävää haittaa rakennushankkeille. Arviointimenetelmää käyttäneiden yritysten keskeiset huolenaiheet liittyivät laskennan luotettavuuteen ja siihen, asettaako laskenta erityyppiset hankkeet eriarvoiseen asemaan.

Ilmastoselvityksen laatimisen kustannus on Finnish Green Building Councilin selvityksen mukaan noin 2 000–6 000 euroa riippuen rakennuksesta sekä selvityksen laatijatahosta. Tietomallin käytön arvioitiin keskimäärin vähentävän materiaaliselosteen kokoamisen työmäärästä 50 prosenttia. Tietomallinnuskäytäntöjen kehittymisen uskotaan entisestään tehostavan laskennan prosessia ja pienentävän ilmastoselvityksen laadinnan aiheuttamia kustannuksia. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan ilmastoselvityksen laatimisen aiheuttamia kustannuksia selvityksen laatijalle ei pidetä toimialalla kovinkaan merkittävinä koko rakennushankkeen mittakaavassa[21]. Tulee huomioida, että rakentamisen tietomallipohjaisuuden kehittyessä ja siinä vaiheessa, kun hiilijalanjäljen laskeminen tulee vakiintuneeksi osaksi suunnitteluohjelmistoja, hiilijalanjälkilaskenta rutinoituu osaksi suunnittelua ja suunnittelijoiden ammattitaitoa, jolloin tästä ei enää aiheudu ylimääräisiä kustannuksia yrityksille. Ilmastoselvityksen laatimisen suorat kustannukset yrityksille voidaankin nähdä olevan väliaikaisia ja muuttuvan osaksi yrityksen tavanomaisia rakentamisen kustannuksia rakentamisen alan toimintatapojen kehittyessä kohti vähähiilisyyttä.

Raja-arvosääntely siis tukisi vähähiilisyyttä tukevien uusien toimintatapojen ja innovaatioiden syntymistä sekä synnyttäisi uudenlaista kysyntää vähähiilistä rakentamista ja sen edellyttämiä ratkaisuja tunteville asiantuntijoille. Raja-arvosääntelyn arvioidaan näin ollen luovan lisää työtä rakennusalalle, etenkin vähähiilisten ratkaisujen suunnitteluun[22].

Vaikka pientalot rakennetaan jo nykyisellään pääosin vähähiilisinä eikä uusien pientalojen raja-arvo-ohjaus ole välttämätöntä, voisi velvoite ilmastoselvityksen laatimiseen ohjata myös pientalokantaa, sen tilaajia, tuottajia ja rahoittajia entisestään ilmastomyönteisempään suuntaan. Ilmastoselvitys voidaan myös nähdä markkinointiviestinnällisenä etuna pientalovalmistajille, kuten yllä on kuvattu. Ilmastoselvityksen laatimisen aiheuttama hallinnollinen kustannus yrityksille pienenisi suunnitteluohjelmistojen ja rakentamisen tietomallipohjaisuuden kehittyessä.

Ilmastoselvityksen laatimisen kustannusta merkittävämpi kustannus yrityksille syntyy siitä, että niiden tulee kasvattaa osaamistaan ja kehittää toimintaansa vastaamaan vähähiilisen rakentamisen sääntelyä. Uusien toimintamallien ja ratkaisujen kehittäminen edellyttää yrityksiltä kehittämispanostuksia. Toisaalta nämä ovat yrityksille investointiluonteisia menoja, joiden voidaan olettaa tuottavan kassavirtaa, kun uudet, toimivat ratkaisut on kehitetty ja otettu yrityksissä käyttöön. Jo velvoite laatia ilmastoselvitys kasvattaa arviointimenetelmää hyödyntävien organisaatioiden osaamistasoa, mikä mahdollistaa liiketoiminnan kehittämisen kohti vähähiilistä rakentamista[23].

---

[20] Finnish Green Building Council, vaikutusarvio ilmastoselvityksen laatimisesta rakennushankkeelle 2020.

[21] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

[22] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

[23] Finnish Green Building Council, vaikutusarvio ilmastoselvityksen laatimisesta rakennushankkeelle 2020.

Hiilijalanjäljen laskenta ja optimointi voi johtaa pienentyneisiin investointikustannuksiin hankkeeseen ryhtyvälle, sillä ratkaisut jotka pienentävät hiilijalanjälkeä, ovat usein myös taloudellisia. Tämän hyödyn toteutumisen edellytyksenä on, että ilmastoselvityksen mukaista hiilijalanjäljen ja -kädenjäljen mukaista laskentaa hyödynnetään rakennuksen suunnittelussa[24]. Laskenta tuo eri suunnitteluratkaisujen päästöt näkyväksi ja mahdollistaa materiaalien määrän vähentämisen tai korvaavien tuotteiden etsimisen. Koko elinkaaren hiilijalanjäljen arviointi ohjaa myös optimoimaan energiankulutusta, mikä alentaa rakennuksen käytön aikaisia kustannuksia rakennuksen omistajalle.

Velvoite käyttää vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä päästötietokantaa ilmastoselvityksen laatimisessa luo kansallisesti yhdenmukaisen tavan arvioida rakennusten hiilijalanjälkeä ja hiilikädenjälkeä, mikä mahdollistaa rakennusten elinkaaristen hiilidioksidipäästöjen vertailun. Vertailtavuus parantaa mahdollisuuksia kehittää uusia entistä vähäpäästöisempiä rakennusmenetelmiä ja -materiaaleja, mikä voi osaltaan vaikuttaa vähähiilisten rakennustuotteiden kysyntään ja kehittämiseen. Päästötietokannan sisältämät tyypilliset hiilijalanjälkiarvot kannustavat rakennustuotetoimialaa kehittämään pienen hiilijalanjäljen tuotteita ja laatimaan niille ympäristöselosteita. Tietokantaan luotavat rajapinnat mahdollistaisivat päästötietokannan tietojen hyödyntämisen tietomallipohjaisen rakennussuunnittelun ohjelmistoissa, jolloin ilmastoselvitykseen tarvittavat tiedot saataisiin automaattisesti tietomallipohjaisen materiaaliselosteen pohjalta.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Rakennusten suunnitteleminen pitkäikäisiksi ja tilojen ja rakenteiden osalta muunneltaviksi edistäisi rakennuksen pitkää elinkaarta. Monikäyttöisyys ja muunneltavuus mahdollistaisi erilaisia ja tarpeen mukaan muuttuvia tilojen käyttötarkoituksia. Rakennusten ennenaikaisen purkamisen välttäminen riippuu hyvin monista eri tekijöistä, eikä ehdotettavalla muutoksella pystytä vaikuttamaan kaikkiin tekijöihin. Tämä tarkoittaa käytännössä, että rakennuksen tilaaja määrittää rakennukselle tavoitteellisen teknisen käyttöiän, joka tulee ottaa rakennuksen suunnittelussa ja toteutuksessa huomioon tilaajan vaatimuksena. Rakennuksen käyttöikäsuunnittelussa määritetään, minkä rakennusosien ja rakenteiden tulee kestää rakennuksen koko tavoitteellisen käyttöiän ajan sellaisenaan, ja mitkä rakennusosat vaativat systemaattista kunnossapitoa ja ovat tarvittaessa vaihdettavissa. Toteutuessaan rakennuksen pitkäikäisyys ja muunneltavuus ovat rakennuksen omistajan kannalta elinkaariedullisempi ratkaisu kuin rakennuksen ennenaikainen purkaminen ja uudelleen rakentaminen. Elinkaariominaisuuksilla on siten lähtökohtaisesti taloudellisesti positiivinen vaikutus rakennuksen omistajalle. Toisaalta, uuden rakennuksen suunnitteleminen ja rakentaminen pitkäikäiseksi ja muunneltavaksi saattaa olla taloudellisesti kalliimpaa hankkeeseen ryhtyvälle verrattuna uuden rakennuksen nykyiseen rakentamiseen. Jos rakennus kaikesta huolimatta puretaan ennen teknisen käyttöikänsä päättymistä, vaikka se on rakennettaessa suunniteltu pitkäikäiseksi ja muunneltavaksi, menevät tähän kohdistetut panokset hukkaan, jolloin rakennuksen elinkaariset kustannukset olisivat rakennuksen omistajalle suuremmat kuin nykyisenkaltaisessa uuden rakennuksen rakentamisessa. Tämän johdosta rakennuksen sijainnilla on suuri merkitys, kun rakennuksen tilaaja pohtii rakennuksen tavoitteellisen teknisen käyttöiän pituuden tarkoituksenmukaisuutta.

Väliaikaiseksi tarkoitettujen rakennusten ja rakenteiden siirrettävyys pidentää näiden elinkaarta. Väliaikaisiin ja siirrettäviin rakennuksiin ja rakenteisiin liittyvä kysyntä on viime vuosina lisääntynyt ja näiden liiketoimintakonseptit ovat kehittyneet. Tyypillinen siirrettävä rakennus on

[24] Finnish Green Building Council, vaikutusarvio ilmastoselvityksen laatimisesta rakennushankkeelle 2020.

esimerkiksi päiväkoti tai koulu alueella, jonka väestön ikärakenteen tiedetään ajan kuluessa muuttuvan. Elinkaariominaisuuksien huomioiminen rakennuksen suunnittelussa lisäisi tarvetta siirrettävyydelle. Siirrettävyyteen varautuminen suunnittelussa ja toteutuksessa aiheuttaa lisäkustannuksia, jotka siirrettävyyden mukanaan tuoma uudelleenkäyttöarvo kompensoi.

Elinkaarilaadun kysynnän kasvattaminen niin, että rakennukset ja rakennusosat olisivat mahdollisimman pitkäikäisiä ja huollettavissa sekä purettaessa eroteltavissa ja hyödynnettävissä, kannustaisi rakennusalan ja rakennustuoteteollisuuden yrityksiä kehittämään rakennusten suunnitteluratkaisuja sekä tuotteita vastaamaan tähän muutokseen. Nykyiset rakennustekniset ratkaisut eivät monestikaan mahdollista osien säästävää purkamista, erottelua ja hyödyntämistä. Tämä edellyttää suunnittelualan yrityksiltä uudenlaista osaamista ja liiketoiminnan kehittämistä.

Rakentamisen kustannukset saattavat ainakin aluksi kasvaa, sillä uudenlaiset käyttöikäsuunnittelun ja elinkaariominaisuuksien ratkaisut vaativat suunnittelutyötä. Mikäli rakennusosien uudelleenkäytettävyys paranee ja uudelleenkäyttö yleistyy, tällä voi olla vaikutuksia rakennustuotteiden kustannuksiin. Rakennusmateriaalien kustannukset eivät kuitenkaan välttämättä ainakaan suoraviivaisesti pienene, sillä kierrätysliiketoiminta saattaa tulevaisuudessakin olla suhteellisen työvoimavaltaista. Toisaalta sekä uudenlaisten suunnitteluratkaisujen että lisääntyvän kierrätysliiketoiminnan arvioidaan luovan rakennusalalle uusia innovaatioita sekä uutta kotimaista työllisyyttä[25]. Rakennusten käyttöiän pidentyminen ei vaikuttaisi rakennusalalla rakentamisen määrää vähentävästi vaan uuden rakennuksen rakentaminen saattaisi pitkällä aikavälillä jossain määrin korvautua korjausrakentamisella, mikä sekin on materiaali- ja työvoimaintensiivistä.

Rakennusten käyttöikäsuunnittelu, muunneltavuus ja uudelleenkäytettävyys edellyttävät kiinteistö- ja rakennusalan yrityksiltä, erityisesti suunnittelutoimistoilta, uudenlaista osaamista. Toisaalta lisääntyvät käyttötarkoituksen muutokset tai muut suuret muutostyöt loisivat uudenlaista työtä ja markkinoita rakentamisen toimialalle. Tällainen kehitys on ollut selkeästi suosittua, kun esimerkiksi Helsingin keskustan hyvällä sijainnilla olevia entisiä toimistorakennuksia on muutettu laadukkaiksi hotelleiksi. Myös rakennusmateriaalien olisi tällöin kehityttävä entistä pitkäikäisemmiksi, korjattaviksi ja helposti korvattaviksi, mikä tukisi uusien rakennusmateriaalien ja rakennejärjestelmien tuotekehitystä. Vaihdettavuus loisi markkinoita myös uudelleenkäytettäville tuotteille.

Rakennuksen materiaaliseloste syntyy rakennuksen ilmastoselvityksen laatimisen ohessa. Se on luettelo, joka toimii lähtötietona rakennustuotteiden vähähiilisyyden arviointiin. Tästä syystä materiaaliselosteen vaikutus on vähäinen niille yrityksille, jotka laatisivat ilmastoselvityksen. Näihin kuuluisivat mahdollisesti sekä suunnittelutoimistot että rakennusliikkeet.

Rakennustuotteita valmistaville yrityksille materiaaliselosteen laatimisen velvoite ei suoraan edellytä lisätyötä. Koska materiaaliseloste voitaisiin laatia avoimen, kansallisen tietokannan tyypillisten materiaalitietojen pohjalta, yritysten ei tarvitsisi julkaista tietoja tuotteidensa materiaalisisällöstä. Ne yritykset, jotka laativat vapaaehtoisia ympäristöselosteita, joutuvat tässä prosessissa joka tapauksessa toimittamaan ympäristöselosteen laatijalle tiedot tuotteiden sisältämistä materiaaleista. Nämä tiedot on usein julkaistu osana ympäristöselosteita. Omaehtoinen halu ympäristöselosteiden laatimiseen syntyy useimmin markkinoiden tarpeista. Näistä syistä

[25] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

materiaaliselosteen laatimisvelvoite ei suoraan vaikuta rakennustuotteita valmistaviin yrityksiin.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Rakennus- ja purkumateriaalin selvitysvelvollisuuden nostaminen asetuksesta lain tasolle korostaisi rakennus- ja purkumateriaalien määrän ja laadun arvioinnin merkitystä ja loisi edellytykset purkumateriaalien kiertotaloudelle. Selvitysvelvollisuuden laajentaminen kaikkiin luvanvaraisiin rakennushankkeisiin toisi valtaosan maamme purkumateriaaleista raportoinnin piiriin sekä mahdollistaisi kansallisen rakennus- ja purkumateriaalirekisterin syntymisen. Digitaalinen tietokanta tarjoaisi mahdollisuuden tiedon jakamiseen purkumateriaalien markkina- tai vaihdanta-alustoissa, mikä tarjoaisi yrityksille mahdollisuuksia kehittää rakennus- ja purkumateriaaleihin liittyviä toimintojaan ja voisi synnyttää uutta liiketoimintaa rakennus- ja purkumateriaalien hyödyntämiseksi. Rakennus- ja purkumateriaalin raportoiminen digitaaliseen tietokantaan ja tämän avaamat uudet liiketoimintamahdollisuudet todennäköisesti loisivat työtä yrityksiin. Ehdotus sitä kautta tehostaisi jätteiden hyödyntämisen ohjausta sekä edistäisi digitaalisten raportointialustojen ja kauppapaikkojen välityksellä rakennus- ja purkumateriaalimarkkinoiden syntymistä.

Verrattuna nykyisiin vaatimuksiin, rakentamisluvan yhteydessä annettu rakennus- ja purkumateriaaliselvitys olisi myös päivitettävä hankkeen lopputarkastuksen yhteydessä. Tällöin olisi ilmoitettava myös jätteen toimituspaikka ja käsittely. Päivitys koskisi myös uuden rakennuksen rakentamisessa syntyvää rakennusjätettä sisältäviä hankkeita. Päivitys tapahtuisi pääosassa hankkeita jätelainsäädännön edellyttämän siirtoasiakirjan laatijan toimesta, digitaalisen raportointialustan kautta. Päivityksen työllisyys- ja kustannusvaikutukset riippuvat erityisesti raportointialustan toimivuudesta ja käyttäjälähtöisyydestä.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Luvan hakemisen velvoittavuuden yhdenmukaistuminen kunnissa selkeyttäisi luvan hakemisen käytäntöjä luvan hakijalle ja tätä avustaville suunnittelijoille. Ehdotukset selkeyttäisivät erityisesti korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuutta ja sitä, mitkä korjaushankkeet edellyttäisivät rakentamislupaa. Sijoittamislupaharkinta ei voisi korvata kaavoituksen tarvetta, mutta voisi säästää rakennushankkeeseen ryhtyvältä kulut suunnittelumallin valmiiksi saattamisesta, jos kyseistä hanketta ei voisi aiottuun paikkaan toteuttaa. Jossain määrin rakentamislupaa edellyttävien hankkeiden määrittelyssä voisi näin ollen esiintyä kuntakohtaista vaihtelua myös jatkossa. Suunnittelutoimistot hyötyisivät käytäntöjen yhtenäistymisestä, sillä myös suunnittelutoimistot voisivat yhtenäistää toimintatapojaan valtakunnallisetsi kuntakohtaisten erojen vähentyessä. Myös pientalotehtaille muutos olisi merkittävä, kun tuotannon suunnittelussa ei kuntakohtaiset tulkinnat poistuisivat tai vähenisivät merkittävästi. Se edistäisi myös talotehtaiden kilpailua.

Rakentamisluvan hakija voisi niin halutessaan hakea rakennushankkeelle erillisen sijoittamisluvan, jossa rakennushankkeen alueidenkäytöllinen tarkastelu tehtäisiin erillään ja ennen olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelun vaihetta. Luvanhakijan kannalta sijoittamisluvan alueidenkäytöllisen tarkastelun vaihe voisi nopeuttaa hankkeita tilanteissa, joissa kaavoitus ei ole ajan tasalla, hanke poikkeaa kaavasta tai alueella ei ole yksityiskohtaista kaavaa. Luvanhakija saisi ennen suunnitelmien viemistä teknisesti yksityiskohtaiselle tasolle riittävän varmuuden siitä, onko aiottu hanke ylipäätänsä mahdollista toteuttaa vai ei. Kun rakennuksen sijoittuminen voidaan ratkaista aikaisessa vaiheessa, toteumavaiheen suunnittelua ei tilanteesta riippuen tar-

vitse muuttaa toteutuslupapäätöksen yhteydessä sijoittumiseen liittyvien mahdollisten muutosten takia, mikä nopeuttaa rakentamisen suunnittelua ja vähentää suunnitelmien muutostarpeita sekä vähentää suunnitteluun liittyviä kustannuksia.

Tietomallipohjainen suunnittelu vähentäisi tarvetta toimittaa tietoja erikseen. Siirtymävaiheessa suunnittelutoimistojen pitäisi päivittää järjestelmiään vastaamaan yhteentoimivuusmäärittelyjä. Tietomallit vähentävät myös suunnittelijoiden työtä rakennusten ilmastoselvityksen laatimisessa ja rakennuksen hiilijalanjäljen arvioimisessa. Tietomallin käytön arvioidaan vähentävän ilmastoselvityksen ja lupakäsittelyn lähtöaineistoksi tarvittavan määräluettelon kokoamisen työmäärä keskimäärin noin puolella. Tietomallinnuskäytäntöjen kehittyessä potentiaalia uskottiin olevan entisestään merkittävästi tehostaa laskennan prosessia[26].

Lupakäsittelyn yhteydessä tuotettu ja järjestelmään välitetty, avoin ja ajantasaisena saatavilla oleva, tieto toimisi myös tulevien rakennushankkeiden, olivat ne sitten käyttötarkoitusten muutoksia, laajennuksia tai korjauksia, pohjatietoina, mikä toisi kustannussäästöjä näiden hankkeiden suunnitteluvaiheessa sekä myös rakennusten ylläpito- ja huoltotehtävissä. Tiedon saatavuus ja ajantasaisuus mahdollistaisi tekoälyä hyödyntävien kiinteistön huoltoon ja ylläpitoon liittyvien sovellusten kehittämisen, minkä avulla kiinteistöjen omistajat voisivat saada automaattisia herätteitä kiinteistöjen huoltotarpeista. Tekoälysovellusten hyödyntäminen mahdollistaisi lukemattoman määrän erilaisia hyödyntämiskohteita ja palveluja kiinteistön omistajille sekä uusia markkinoita näitä palveluja tarjoaville yrityksille. Esimerkkejä tällaisista tekoälyn soveltamiskohteista olisi esimerkiksi huoneistojen kalustosuunnittelu, energiantuotantotapojen tehokkuuden arviointi ja kiinteistöjen ajantasainen huolto.

Lupakäsittelyn siirtyessä tietomallipohjaisuuteen mahdollistuisi sujuva ja yhdenmukainen rakennustietojen käsittely niin rakennusten suunnittelussa kuin näiden suunnitelmien viranomaiskäsittelyssä. Tietomallipohjainen lupakäsittely tukisi rakentamisen digitalisoitumista, mikä voisi lisätä rakennusalan tuottavuutta.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Yrityskentässä vaikutuksia aiheutuisi sekä erilaista suunnittelu- ja konsultointipalvelua tarjoavien yritysten että rakennusliikkeiden toimintaan. Myös talotehtaisiin ja kiinteistökehittäjiin rakennusvalvonnan järjestelyllä on vaikutuksia. Jonkin verran vaikutuksia voidaan arvioida olevan myös tietojärjestelmien toimittajiin.

Kuntien rakennusvalvontaa on erityisesti yritysten taholta arvosteltu siitä, että valtakunnallisten rakentamismääräysten tulkinnat eri kuntien välillä vaihtelevat. Tulkintojen vaihtelu aiheuttaa yrityksille muun muassa ylimääräisiä suunnittelukustannuksia. Jossakin kunnassa määräykset täyttäväksi arvioitu ratkaisu ei välttämättä kelpaa toisessa kunnassa. Tulkintojen vaihtelu tuottaa ennakoimattomuutta viranomaisprosesseihin ja voi johtaa viivästyksiin hankkeita toteutettaessa.

Kuntien välillä kasvava yhteistyö erityisesti tavanomaista tasoa vaativampien rakentamishankkeiden valtakunnallisten teknisten määräysten soveltamisessa toisi tulkintoihin suurempaa en-

[26] Finnish Green Building Council 2020

nustettavuutta. Suunnittelijoiden mahdollisuudet asioida ja keskustella tasaveroisesti määräyksiä osaavien viranomaisten kanssa mahdollistaisi nykytilannetta parempaa ja lisäarvoa tuottavaa neuvontaa.

Kaikki rakentamisen yksityiskohdat eivät välttämättä ole mukana suunnittelumallissa. Varsinkin tavanomaista tasoa vaativammissa hankkeissa suunnitteluratkaisut elävät ja kehittyvät koko rakentamisprosessin ajan. Mitä osaavampi ja paremmin rakentamismääräyksiä tunteva viranomainen on, sitä enemmän viranomainen pystyy edistämään hankkeen kaikinpuolista teknistä onnistumista. Silloin kun asukasluvultaan pienessä kunnassa aktualisoituu tavanomaista tasoa vaativampi rakentamishanke, eduksi olisi, että vain harvoin tällaisia hankkeita hoitava viranomainen saisi asiantuntija-apua taholta, jolla on kokemusta vaativamman tasoisista hankkeista. Tavanomaista tasoa vaativampi rakentamishanke voisi olla esimerkiksi suurehko matkailuun, maatalouteen tai muuhun yritystoimintaan liittyvä rakennus.

Valtaosa uusista pientaloista toteutetaan eriasteisina valmistaloina. Pientaloteollisuus PTT Oy:n mukaan yleisin tapa hankkia uusi omakotitalo on muuttovalmis talotoimitus, joka kattaa noin 70–80 prosenttia valmiista talosta. Perinteinen talopaketti, joka oli yleinen ratkaisu vielä kymmenkunta vuotta sitten, kattaa valmiin talon työstä noin kolmasosan.[27] Muutos pientalomarkkinoilla on ollut nopea ja on entisestään korostanut kysyntää sille, että rakentamismääräysten viranomaistulkinnoissa ei olisi tarpeetonta kuntakohtaista hajontaa.

Kiinteistönkehittäjien taholta tulevat odotukset rakennusvalvontaan painottuvat rakennusliikkeitä enemmän hankkeen alkuvaiheeseen. Usein kuitenkin jo hanketta alustavasti suunniteltaessa on tärkeää tietää, millaisia rakennuskustannuksiin vaikuttavia määräystulkintoja on odotettavissa. Tavanomaista tasoa vaativampien hankkeiden toteutusvaiheen määräystulkinnat halutaan tietää jo hyvissä ajoin, jotta yllättäviltä kustannusmuutoksilta voidaan välttyä. Kuntarajat ylittävä yhteistyö on omiaan edistämään tulkintojen ennakoitavuutta.

Tietojärjestelmiä toimittavat yritykset arvostavat, jos eri kuntien viranomaisprosessit ovat enemmän yhdenmukaisia. Järjestelmien luominen ja niiden kehittäminen on silloin helpompaa, mikä myös alentaa järjestelmien yksikkökohtaisia hankinta- ja ylläpitokustannuksia.

Vastuut

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun taloudelliset vaikutukset voisivat olla merkittäviä, jos ei löytyisi toimijoita, jotka pystyisivät kantamaan vastuun. Huolena on pienempien toimijoiden poistuminen markkinoilta ja suurten yritysten suosiminen. [28] Merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ei syntyisi mahdollisuudesta vaihtaa päävastuullista toteuttajaa vaiheittain. [29]

Koska esitys sallii sivu-urakat ja eri urakkamuodot, kuten allianssin, negatiiviset taloudelliset vaikutukset jäisivät Owal Groupin ja VTT:n raportissa arvioitua pienemmiksi.

---

[27] Kimmo Rautiainen: Pientaloteollisuus ja omakotirakentaminen muutosten keskellä. RY Rakennettu Ympäristö 1:2020 s. 14-17.
[28] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 15.
[29] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 16.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän aikatauluvastuu voisi nopeuttaa rakentamisen läpimenoaikoja, millä olisi alan tuottavuutta parantava vaikutus. Aikataulun korostettu huomioiminen ja sitä kautta laadun parantaminen vähentäisi elinkaarikustannuksia.[30]

Vastaavaa työnjohtajaa koskeva velvollisuus todistuksen hankkimiseen saattaisi aluksi rajoittaa pätevien vastaavien työnjohtajien tarjontaa.[31]

Myötävaikutusvelvollisuudella ei ole kielteisiä vaikutuksia yritysten liiketoimintaan. Positiivisia taloudellisia vaikutuksia yrityksille syntyy, koska virheiden tunnistaminen vähentää rakentamisen aikaisia ja rakennuksen valmistumisen jälkeisiä korjaustöitä. Tämä vähentää todennäköisesti myös ongelmien taustojen selvittämisestä syntyviä kuluja sekä oikeudenkäyntikuluja. Merkittävää hyötyä syntyy myös prosessi-ja aikahyödyistä, kun korjausprosessit vähenevät.[32]

Vastuuaika kasvattaisi kustannuksia mahdollisen vastuuvakuutuksen ottamisen myötä. On todennäköistä, että merkittävimmät kustannukset kohdistuisivat yrityksille, joiden laadussa on eniten puutteita. Vastuun realisoituminen poistaisi näitä yrityksiä markkinoilta, mikä osaltaan voisi parantaa rakentamisen laatua kokonaisuutena. Pidemmällä aikavälillä mahdollinen laadun parantuminen johtaisi pienempiin korjauskustannuksiin, mistä hyötyisivät kaikki osapuolet. [33] Suunnittelijoiden vastuuvakuutukset olisivat vakuutusyhtiöiden näkökulmasta huonoa liiketoimintaa ja lyhyellä aikavälillä vastuuvakuutusten hinnat saattaisivat nousta todellisten vastuiden kasvua enemmän. Kustannuksia syntyisi takuuvirheiden syy-seuraussuhteiden selvittämisvaiheessa kaikille osapuolille. Mahdollinen laadun paraneminen vähentäisi kuitenkin virheitä ja selvittämisen tarvetta. [34]

Kelpoisuudet

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyden osoittamiseen esitettävä keskitetty järjestelmä edellyttäisi, että suunnittelijat ja työnjohtajat voisivat hankkia pätevyystodistuksen ympäristöministeriön valtuuttamalta toimijalta. Määräaikaisen todistuksen hankkiminen maksaisi, hinta voisi asettua samaan tai tilanteesta riippuen korkeampaan tasoon kuin energiatodistuksen laatijan tarvitsema pakollinen pätevöittämistodistus, joka maksaa noin 300 euroa. Tämän lisäksi pätevöitymistä hakeva voi joutua täydentämään osaamistansa maksullisilla kursseilla.

Koulutusjärjestelmän kannalta muutosehdotus lisää mahdollisesti alemman korkeakoulututkinnon kysyntää suhteessa ylempään korkeakoulututkintoon, millä voi olla positiivinen vaikutus alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden suunnittelijoiden palkanmuodotukseen. Positiivinen vaikutus palkkakehitykseen olisi myös sillä, että opinnoissaan erikoistunut suunnittelija voisi toimia nopeammin vastuullisissa suunnittelutehtävissä.

Pätevyyden osoittamisen esitetty järjestelmä lisäisi yritystoimintaa, sillä alalle syntyisi yrityksiä, joka huolehtisivat rekistereistä. On myös mahdollista, että nykyiset yritykset tai järjestöt ryhtyisivät huolehtimaan rekisteritehtävästä.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

[30] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 13.
[31] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 21.
[32] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 23.
[33] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 29.
[34] Owal Group ja VTT, Rakentamisen vastuut MRL-uudistuksessa, 2020, sivu 32.

Digitaalisen ja rakennuksen kunnon ajantasaisena huomioivan käyttö- ja huolto-ohjeen olemassaolo toisi uudenlaisia mahdollisuuksia rakennusten ylläpito- ja suunnittelutehtäviin. Rakennusten korjaus- ja muutostöissä vähenisi tarve selvittää rakennuksen kuntoa nykyisessä laajuudessa erilaisin selvityksin, mikä vähentäisi suunnittelukustannuksia. Suunnittelutyö hinnoitellaan pääosin tuntiperusteisesti, jolloin tämä vaikuttaisi suunnittelutyön hintaa alentavasti. Lisäksi digitaalinen käyttö- ja huolto-ohje vähentäisi tarvetta käydä erikseen tarkastamassa rakennuksen kuntoa ja sen sisältämää rakennustekniikkaa rakennusten ylläpidosta vastaaville yrityksillä. Esimerkiksi huoltotoimenpiteiden tilauksissa käyttö- ja huolto-ohjeessa olevat tiedot laitteista, huoltoväleistä ja tarvikkeista säästävät sekä omistajan, että yrityksen kustannuksia ja nopeuttavat toimenpiteitä. Digitaalisen ja ajantasaisen käyttö- ja huolto-ohjeen olemassaolo tarjoaisi uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia rakennusten ylläpito-palveluita tarjoaville yrityksille ja voisi synnyttää täysin uudenlaisia palveluratkaisuja alalle. Mikäli käyttö- ja huolto-ohjeen digitaalinen muoto saadaan yhdenmukaiseksi, voi käyttö- ja huolto-ohjeiden digitalisoiminen hyvinkin todennäköisesti aiheuttaa uusia innovaatioita, esimerkiksi rakennuksen ylläpidon ja huollon mobiilisovellusten kehittämiseen.

Digitaalisen käyttö- ja huolto-ohjeen tietojen yhteentoimivuuden avulla varmistetaan, että rakennusten omistajilla on käytettävissään huolto- ja korjaustoimenpiteiden historiatiedot sekä mahdollisuus päivittää näitä tietoja nykyisten ohjelmistojen avulla rajapintojen välityksellä. Yhteentoimivien tietosisältöjen avulla tietojen siirtäminen ja hyödyntäminen ei aiheuta yrityksille merkittäviä lisäkustannuksia.

Keskeinen hyöty digitaalisesta käyttö- ja huolto-ohjeesta tulee rakennuksen omistajalle, jolla olisi kulloinkin ajantasainen tieto rakennuksen kunnosta, sen korjaushistoriasta sekä näin ollen parempi ymmärrys rakennuksen pitkää elinkaarta tukevien huolto-, korjaus- ja ylläpitotoimien tarpeellisuudesta. Käyttö- ja huolto-ohjeesta ilmenisi myös aiempien omistajien tekemät toimenpiteet. Rakennuksen ja sen sisältämän tekniikan säännöllinen ja oikea-aikainen huoltaminen ja korjaaminen tuo taloudellista hyötyä rakennuksen omistajalle ja tukee rakennuksen kunnossa pysymistä sekä pitkää elinkaarta. Tällä on myös rakennuksen arvoa säilyttävä vaikutus. Rakennuksen tarkoituksenmukainen käyttö saattaa pienentää rakennuksen käyttökustannuksia. Käyttö ja huolto-ohjeen ylläpidon kustannusten arvioidaan jäävän rakennuksen omistajalle maltillisiksi[35].

Suurten käyttäjämäärien rakennusten katsastusvelvollisuus loisi kysyntää tällaisia palveluja tarjoaville yrityksille, mikä lisäisi tällaisten palvelujen tarjontaa ja kysyntää tällaisia katsastuksia suorittavista osaajista. Katsastus olisi luontevasti yhdistettävissä muihin pakollisiin rakennuksen teknisten järjestelmien määräaikaistarkastuksiin, mistä syystä sen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä lisäkustannuksia rakennuksen omistajalle. Lähtökohtaisesti pakollisen katsastusvelvollisuuden piiriin tulevat rakennukset olisivat suhteellisen kookkaita, koska velvollisuus rajautuisi suuren käyttäjämäärän rakennuksiin. Halvimmillaan katsastus voisi maksaa noin kaksikolmetuhatta euroa. Jos katsastusväli olisi kymmenen vuotta, olisi vuosikustannus luokkaa kaksi–kolmesataa euroa.

Yrityksille, jotka omistavat suurten käyttäjämäärien rakennuksia velvoite tarkoittaisi korkeintaan kymmenen vuoden välein toistuvaa kustannusta katsastuksesta. Katsastuksen ei arvioida tuovan merkittäviä lisäkustannuksia rakennusten omistajille.[36] Toisaalta katsastus edesauttaisi rakennuksen rakenteiden ja järjestelmien pysymistä kunnossa. Katsastuksesta saatava hyöty ylittäisikin todennäköisesti siitä aiheutuvat kustannukset ainakin niiden yritysten tapauksessa,

[35] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021
[36] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

jotka eivät muutoin rakennuksen rakenteita ja teknisten järjestelmien kuntoa seuraisi aktiivisesti. Toisaalta hyötyjen toteutuminen on kiinni pitkälti siitä, minkälaisiin jatkotoimenpiteisiin rakennuksen omistaja ryhtyisi katsastuksessa mahdollisesti havaittujen puutteiden osalta. Katsastus vähintäänkin toisi tällaiset puutteet ja korjaustarpeet näkyväksi, mikä edesauttaisi rakennuksen pysymistä kunnossa. Rakennuksen säilyminen riittävässä kunnossa on usein myös sen omistajan edun mukaista. Rakennuksen ylläpito kuuluu omistajan vastuulle ja siitä aiheutuvien kustannusten ei voida katsoa johtuvan katsastusvelvollisuudesta, vaikka katsastus itsessään toisikin korjaustarpeita esille.

Koska katsastuksen tulisi tehdä sertifioitu katsastaja, lisäisi tämä jossain määrin kysyntää tällaisille osaajille. Katsastuksen edellyttämää ammattitaitoa omaavien osaajille koituisi kustannus ammattipätevyytensä sertifioinnista. Koska tällaisia sertifikaatteja ei vielä ole eikä niitä myöntäviä toimijoita vielä ole, ei ole mahdollista tässä vaiheessa arvioida, kuinka suuri tämä kustannus olisi. Kustannus olisi kertaluonteinen ja suuruudeltaan sertifikaatin hankintahinnan ja toistuisi sertifikaatin umpeutuessa henkilön halutessa uusia ammattipätevyytensä.

4.2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Maakuntakaava

Maakuntakaavoituksen välittömät taloudelliset vaikutukset aiheutuvat kaavan laadinnan kustannuksista. Niiden voidaan arvioida hieman vähenevän, koska kuntien alueidenkäytön yhteensovittaminen ja yhdyskuntarakenteen suunnittelu eivät enää kuuluisi maakuntakaavoituksen tehtäviin. Arviointiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, koska lakiehdotus antaa maakuntien liitoille laajan harkintavallan maakuntakaavan oikeusvaikutuksettoman sisällön laajuudesta, joka heijastuu suoraan kaavan laatimiskustannuksiin. Maakuntakaavan kohdentuminen merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn vähentäisi kuitenkin suunnittelun päällekkäisyyttä ja lisäisi kaavahierarkian joustoa. Tällä voidaan arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia ajatellen kaavoitukseen käytettävä resursseja kunnissa ja maakuntien liitoissa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisella vähennetään kaavahierarkiaa niiden asioiden osalta, joita maakuntakaavassa ei käsitellä oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen nopeuttaa erilaisten alueidenkäyttömuotojen ja hankkeiden toteuttamiseen tarvittavaa kaavoitusta, koska suuri osa niistä voidaan toteuttaa suoraan kuntakaavoituksella ilman tarkastelua maakuntakaavan tasolla. Jatkossa näiden sijoittuminen ja sovittaminen muuhun alueidenkäyttöön perustuu yhtä kuntaa koskevaan tarkasteluun nykyisen maakunnallisen tarkastelun sijaan. Tällä voi arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia erityisesti elinkeinoelämän kannalta.

Oikeusvaikutusten rajaamisella voidaan arvioida olevan myös kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Maakunnan tason kokonaisvaltaisella yhteen sovittavalla suunnittelulla saavutettujen välillisten kokonaistaloudellisten hyötyjen voidaan arvioida vähenevän, koska muutos koskisi myös niitä alueidenkäyttömuotoja ja hankkeita, joiden tarkoituksenmukaiset sijaintiratkaisut edellyttäisivät useampaa kuin yhtä kuntaa koskevaa tarkastelua, vaihtoehtojen vertailua ja vaikutusten arviointia. Tämän voi arvioida heikentävän mahdollisuuksia ympäristön ja talouden kannalta optimaalisten sijaintiratkaisujen tekemiseen erityisesti silloin, kun kyseessä on alueidenkäyttömuoto tai hanke, jonka parasta sijaintiratkaisua ei ole mahdollista löytää vain yhden kunnan puitteissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi useamman kunnan alueelle sijoittuvat laaja-alaiset tai verkostomaiset toiminnot sekä useiden kuntien tai koko maakunnan tarpeita palvelevat toiminnot. Tällaisia ovat esimerkiksi kaivosalueet ja energiantuotannon alueet.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelman välittömät taloudelliset vaikutukset liittyvät suunnitelman laadinnasta aiheutuviin kustannuksiin. Kaupunkiseuduilla tehdään jo tällä hetkellä seudullista suunnittelua mm. liikennejärjestelmän osalta. Seuduilla laaditaan myös kuntien yhteisiä lainsäädäntöön perustumattomia maankäytön rakennemalleja tai vastaavia suunnitelmia. Kaupunkiseutusuunnitelman voidaan arvioida lisäävän seudulliseen suunnitteluun kohdistuvaa työmäärää kunnissa jonkin verran mm. laissa määriteltävien suunnitteluprosessin aikaista osallistumista, vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevien vaatimusten johdosta. Työmäärään vaikuttaa jossain määrin myös se, miten kaupunkiseudun kunnat päättävät suunnitelman laatimisen organisoida. Kaupunkiseutusuunnitelma kuitenkin korvaisi seuduilla nyt käytössä olevia lainsäädäntöön perustumattomia suunnitteluprosesseja, eikä olisi kokonaan uusi tehtävä entisten lisäksi.

Kaupunkiseutusuunnitelman laatimisen edellytetään tapahtuvan tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa, joten suunnitelmien laadinta edellyttää resursseja myös näiltä viranomaisilta. Vaikutuksen ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävä, koska kyseiset viranomaiset osallistuvat jo nyt kaupunkiseutujen suunnitteluun, erityisesti MAL-sopimusseuduilla.

Toiminnallisen kaupunkiseudun kokonaisvaltaisella, yhteen sovittavalla suunnittelulla on mahdollista edistää toimivaa, taloudellista ja kestävää yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää sekä ehkäistä ennalta mm. kaupunkiseudun eri alueiden eriarvoistumiskehitystä ja sen negatiivisia vaikutuksia. Suunnitelman arvioidaan parantavan asuntojen ja työpaikkojen keskinäistä saavutettavuutta, millä voidaan tukea asunto- ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupunkiseuduilla. Suunnitelmalla voidaan tukea myös kaupunkiseutujen olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä sekä edistävän palvelujen ja yhdyskuntateknisen huollon kehittämistä yli kuntarajojen. Vaikutukset riippuvat suunnitelmassa tehtävistä ratkaisuista ja niitä yksityiskohtaisemmin toteuttavista kaavoista, mutta edellä kuvattujen asioiden toteutumisella olisi myönteisiä vaikutuksia julkisen talouden kannalta. Kuntatalouden näkökulmasta kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen mahdollistaisi seudun resurssien tehokkaan suuntaamisen sekä toimivan elinkeinoelämän rakenteen, millä on vaikutusta kuntien verotuloihin. Suunnitelman laatimisella olisi myös myönteinen vaikutus seudun kuntien ja valtion kesken mahdollisesti tehtävien sopimusten syntymiseen ja sisältöön.

Yleiskaava

Yleiskaavoituksen välittömien kustannusten voidaan arvioida hieman kasvavan, koska alueidenkäytön yhteensovittaminen sekä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaus eivät enää kuuluisi maakuntakaavoituksen tehtäviin. Tällä ei kuitenkaan arvioida olevan kokonaisuutena merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Ehdotetut uudet yleiskaavan laadulliset vaatimukset saattavat lisätä selvitysten laatimisen tarvetta ja siten yleiskaavojen laatimisesta aiheutuvia kustannuksia. Kaupunkiseuduilla seudullisen yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden huomioimisella voidaan tukea yksittäisten kuntien sijaan kaupunkiseudun muodostaman toiminnallisen kokonaisuuden taloudellista kestävyyttä. Riittävällä ja monipuolisella asuntotuotannolla sekä toimivilla ja kestävillä liikenneratkaisuilla voidaan edistää asuntojen ja työpaikka-alueiden keskinäistä saavutettavuutta ja tätä kautta edistää työvoiman saantia alueella sekä tukea alueen elinkeinotoimintaa, millä on myönteinen vaikutus alueella syntyvään tuotokseen ja verotuloihin.

Asemakaava

Asemakaavoituksen välittömät taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen liittyvät asemakaavan laatimisesta aiheutuviin kustannuksiin. Ehdotetut uudet asemakaavan laadulliset vaatimukset saattavat lisätä selvitysten laatimisen tarvetta ja siten asemakaavan laatimisesta aiheutuvia kustannuksia. Ehdotetuilla uusilla palveluiden saavutettavuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä sekä liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta koskevilla asemakaavan laadullisilla vaatimuksilla voi olla myönteisiä vaikutuksia alueella toimiviin yrityksiin, alueen palvelutarjontaan ja työpaikkojen määrään, millä voi olla kunnan verotuloja ja julkista taloutta tukeva vaikutus.

Osallistuminen kaavoituksessa

Osallisen käsitettä on ehdotettu hieman laajennettavaksi SOVA-direktiivin (2001/42/EY) vaatimukset huomioon ottaen. Koska osallisen käsitettä on jo nykyisin sovellettu laveasti, muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia, jotka lisäisivät kaavoituksen työmäärää aiheuttaen taloudellisia vaikutuksia julkiselle taloudelle.

Kaavahankkeiden tiedottamiseen ja aloitusvaiheen osallistumisen vahvistamiseen liittyvät muutokset lisäisivät jonkin verran kaavoitustoimen työmäärää ja aiheuttaisivat myös taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta säännöksissä esitetään mahdollistettavaksi nykyistä suoraviivaisempi eteneminen kaavahankkeen aloitusvaiheesta ehdotusvaiheeseen niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei aiheudu merkittäviä vaikutuksia eikä osallistumisen tarve korostu, joten kokonaisuutena osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvien säännösmuutosten vaikutukset julkiselle taloudelle olisivat vähäisiä. Osallistumiskokemuksen parantuessa varhaisen vaiheen osallistumista korostettaessa voidaan myös arvioida, että edellytykset kaavaprosessien joustavalle etenemiselle parantuisivat, millä olisi kaavoituksen resursseja säästävä vaikutus.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna esitetyt osallistumista ja vuorovaikutusta käsittelevät säännökset korostavat jossain määrin enemmän vaihtoehtojen vertailua ja arviointia. Säännökset eivät kuitenkaan edellytä muodostamaan ja vertailemaan keinotekoisia vaihtoehtoja tilanteissa, joissa aitoa vaihtoehtoasetelmaa ei ole. Lisäksi kaavoitukseen kuuluu jo tällä hetkellä varsin yleisesti vaihtoehtojen vertailua ja arviointia, joten muutoksien vaikutus kaavaprosessien työmäärään arvioidaan vähäiseksi, varsinkin ottaen huomioon, että säännöksissä puhutaan keskeisistä valinnoista ja vaihtoehdoista.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Kaavoituksen yhteydessä arvioitavat vaikutukset määriteltäisiin nykyistä hieman kattavammin korostaen mm. ilmastoon liittyviä vaikutuksia. Tällä voidaan arvioida olevan jonkin verran vaikutuksia vaikutusten arvioinnin laajuuteen ja resurssien käyttöön. Koska vaikutusten arviointia koskevat säännökset kuitenkin painottavat aiempaa enemmän vaikutusten selvittämisen kohdentamista todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin ja mahdollistavat kaavan tarkoituksen ja merkityksen huomioon ottamisen vaikutusten arvioinninkin osalta, on vaikutus melko vähäinen. Ilmastoon liittyen vaikutusten arvioinnin menetelmien kehittyminen tuo myös apua arviointien käytännön tekemiseen.

Viranomaisyhteistyö kaavoituksessa

Lakiehdotuksessa korostetaan viranomaisyhteistyön muotojen ja ajoituksen joustavuutta kunkin kaavoitustilanteen tarpeen mukaisesti. Tämä edistäisi kaavaprosessien sujuvuutta ja myös niihin käytettyjen resurssien tarkoituksenmukaista suuntaamista. Kehittämiskeskusteluja koskevan sääntelyn väljentäminen ja mahdollisuus käydä niitä kuntaryhmittäin pienentää osaltaan jonkin

verran kehittämiskeskusteluiden resurssitarvetta. Kaavoista käytävien viranomaisneuvottelujen ajankohtia koskevan sääntelyn väljentäminen mahdollistaa viranomaisneuvotteluiden järjestämisen kunkin kaavaprosessin kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana, ja parantaa siten resurssien käytön tehokkuutta.

Muutoksenhaku kaavoituksessa

Esityksessä on ehdotettu yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Tällä olisi joissakin tilanteissa vaikutusta kaavaprosessien nopeuteen ja kykyyn vastata joustavasti elinkeinoelämän haasteisiin. Elinkeinoelämän hankkeiden toteutumisen nopeutumisella olisi myönteinen vaikutus alueen yritystoimintaan, työllisyyteen ja verotuloihin.

Vähäisten asemakaavamuutosten vain asianosaisiin rajatun valituksen muuttaminen yhteneväksi muiden asemakaavojen valitusoikeuden kanssa voi teoriassa lisätä valitusten määrää ja viivästyttää kaavaprosesseja. Käytännössä muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten määrän arvioidaan olevan näiden kaavojen osalta vielä keskimääräistä pienempi, joten muutoksella ei olisi merkittävää vaikutusta. Valitusoikeuden tutkimiseen liittyvä käsittelyvaihe poistuisi samalla, mikä osaltaan sujuvoittaa valitusten käsittelyä tuomioistuimissa.

Tontit

Tonttijakosäännösten muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Maksuja koskevan sääntelyn muutokset voivat vähentää kunnalle kertyviä maksutuloja, jos kunnassa on peritty maksuja ensimmäisistä tonttijaoista ja ensimmäisten tonttijakojen vuosittainen määrä on kunnassa suuri. Vastaavasti osa tontinomistajista säästäisi kustannuksissa ja yhdenvertainen kohtelu maksujen määräämisessä kohenisi valtakunnallisesti.

Kunnan palkkakustannukset voisivat tulevaisuudessa alentua, kun tonttisuunnitelman laatijoiden pätevyysvaatimukset laajenisivat. Jatkossa myös alemman maanmittausalan korkeakoulututkinnon suorittaneet olisivat päteviä tehtävään.

Yleiset alueet

Yleisten alueiden toteuttamisen säädösmuutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen, kuntien talouteen eikä yritysten tai muiden yksityisten tahojen talouteen.

Siltä osin kuin uudistuksella edistetään yhtenäistä tiedonhallintaa yhteiskunnassa, sen arvioidaan edistävän pitkällä aikavälillä kustannustehokkuutta kaikkien toiminnassa. Tällaisia taloutta kohentavia vaikutuksia syntyy, kun yleisten alueiden suunnitelma- ja toteumatieto löytyy valtakunnallisesti yhtenäisessä muodossa ja on kaikkien kehittäjien ja käyttäjien saatavilla. Yhtenäinen tiedonhallinta edistää tiedon ajantasaisuuden, laadun, löydettävyyden ja systeemisen hallinnan tavoitteita. Yhtenäinen avoin tiedonhallinta vähentää myös riskiä, että eri tahot rakentavat katualueelle peräkkäin eriaikaisesti. Tiedonhallinnan kehittyessä kunnalla olisi mahdollisuus varhaisilla vireilletuloilmoituksilla tiedottaa mahdollisten infrarakenteiden sijoittajille kadun rakentamisesta ja saneeraamisesta siten, että nämä voisivat ajoittaa omat ajankohtaiset hankkeensa samaan ajankohtaan.

Asemakaavan ja yleisen alueen yhteispäätösmenettelyn arvioidaan vaikuttavan talouteen positiivisesti, etenkin jos viranomaiset ottavat menettelyn laajamittaisesti käyttöön. Yhteismenettelyn arvioidaan nopeuttavan vähäisesti asian kokonaiskäsittelyaikaa ja keventävän jonkin verran menettelyitä sekä viranomaisten että osallisten kannalta.

Asemakaavojen toteuttamisen suunnittelussa (tonttien ja yleisten alueiden suunnittelu) ehdotetaan päätösten toimeenpanon sallimista ennen niiden lainvoimaa ja yleisen alueen suunnittelussa oikeutta aloittaa suunnittelu ennen asemakaavan lainvoimaa. Tällainen täytäntöönpanon salliminen ennen päätöksen lainvoimaa on omiaan nopeuttamaan kokonaisprosessia, jos toimija on valmis ottamaan riskin päätöksen muuttumisesta tuomioistuimessa.

Kokonaisprosessin nopeutumista pidetään yleensä taloudessa kustannuksia säästävänä ilmiönä. Mahdollinen taloudellinen vaikutus syntyy aikasäästönä ja palvelun nopeampana saamisena. Kuunteleva vuorovaikutus voi lisätä suunnittelun laatua siten, että alue toteutetaan kerralla laadukkaasti ja pitkäikäisesti. Tästä mahdollisesti syntyvä kustannussäästö voi kompensoida ja ylittää vuorovaikutteisen suunnittelun vaatiman lisäajan synnyttämät kustannukset. Kustannussäästö tai lisä on kuitenkin lopulta kiinni viranomaisten toimintatavoista.

Hulevedet

Hulevesimaksua koskevien maksuperusteiden ja menettelyiden tarkentamisen ei arvioida vaikuttavan kuntien maksutuloihin merkittävästi. Kunnilla on oikeus valintansa mukaan kerätä hulevesien hallinnan aiheutuneet kustannukset joko verotuloilla, osin maankäyttömaksuilla ja lisäksi tässä luvussa säädettävillä vuosimaksuilla. Maksuperusteiden muutokset eivät vaikuta kunnan kustannuksiin, joten myöskään kustannusperusteiset tulot eivät vähene. Sen sijaan maksut voivat merkitä asiakkaiden välisten taloudellisten suhteiden muuttumista, kun yhden maksun aletessa toisen maksu nousee.

Maksun perustuminen omakustannushintaan tarkoittaa, että toimintaa ei hinnoitella liiketaloudellisesti. Periaate on voimassa jo nyt, vaikka sitä ei lue laissa, joten tällä muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Hulevesien vuosimaksun olisi oltava kohtuullinen ja perustuttava rakennetun kiinteistön omistajan tai haltijan saamaan hyötyyn. Maksun perusteista päätettäessä olisi noudatettava vuorovaikutteista menettelyä. Yleishallintolakeihin perustuvat menettelyt on ilmaistu jo voimassa olevan lain perusteluissa, joten sääntelyn ei arvioida muuttuvan sillä tavalla, että muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia talouteen. Kohtuullisuuden vaatimus on mainittu voimassa olevan lain 103 m §:ssä, joten sääntelyn ei arvioida aineellisesti muuttuvan tältäkään osin, vaikka peruste mainittaisiin myös maksujen määräämisen säännöksessä.

Esityksessä ehdotetaan vuoden siirtymäaikaa taksan uusimiselle lain voimaantulosta. Uusiminen olisi tarpeen vain, jos maksuperusteet eivät vastaisi ehdotettua säännöstä riittävästi. Tämän arvioidaan antavan riittävästi valmisteluaikaa siten, että uudistuksen aiheuttama lisätyö ei muodostaisi vähäistä suurempaa hallinnollista taakkaa kunnissa. Muutoksia hallinnollisessa taakassa kuvataan tarkemmin viranomaisvaikutuksissa ja yhteiskunnallisissa vaikutuksissa.

Maapolitiikka

Maapolitiikan ja kaavojen toteuttamista koskevien säännösten uudistamisen ei arvioida vaikuttavan julkiseen talouteen tai kuntien taloudelliseen asemaan yleisesti. Kunnille ei esitetä lisättäväksi uusia kaavojen toteuttamisen tehtäviä. Katujen ja puistojen rakentamisen tehtäviin ei

esitetä muutoksia. Yleisten tonttien hankintaan, meluntorjunnan sääntelyyn tai pilaantuneiden maaperän puhdistusvastuisiin ei esitetä uutta sääntelyä.

Kuntien vuotuiset kustannusvastuut mainituissa tehtävissä ovat rakentamisen, perusparantamisen ja rakenteiden ylläpidon kustannuksina noin 1,5 miljardia euroa kaikissa kunnissa yhteensä. Lain säännökset yleisten alueiden toteuttamisen laatuvaatimuksista ovat siinä määrin yleiset ja joustavat, että muutoksilla ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia näihin rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin.

Kuntien hallinnollisiin menettelyihin syntyisi pieniä muutoksia, kun verkkosivuilla olisi julkaistava mahdollinen maapolitiikan ohjelma ja kun jokaisen kunnan olisi kerran vuodessa tehtävä kooste maapolitiikan käytetyistä keinoista verkkosivuilleen. Lisäksi kirjanpidosta tai muin tavoin olisi koottava yleisölle tietoa kaava-alueen toteutumisesta ja sen rahoittamiseen käytetyistä maksuista sekä järjestettävä vuorovaikutusta maapolitiikan ohjelmaa laadittaessa. Hallinnollisen taakan aiheuttaman vähäisen lisäkuorman arvioidaan olevan osa kunnan maankäyttösektorin hallintotoiminnan tavanomaisia kustannuksia. Sen ei arvioida olevan taloudellisesti merkityksellinen ottaen huomioon, mitä kuntien maapolitiikan hallinnollinen taakkalisä on suhteessa maapolitiikan toiminnan kuntakohtaiseen volyymiin.

Maapolitiikan maksusääntelyn muutokset ja sääntelyn tarkentaminen voivat vaikuttaa siihen, millä tavalla kunta rahoittaa ja kerää jäseniltään rahasuorituksia tehtäviensä hoitamiseksi. Koska kunnat rahoittavat maankäyttösektorin toiminnan omista varoistaan, veroilla tai jäseniltään keräämillä asiakasmaksuilla, ei mahdollisilla muutoksilla maksuperusteissa ole lähtökohtaisesti vaikutuksia kunnan taloudelliseen asemaan. Kunta voi reagoida muutokseen. Maksuperusteiden muutos tarkoittaa kuitenkin sitä, että kunnan on varauduttava maksutulojen muutoksiin taloutensa ennakoinnissa riittävästi, jotta muutos olisi hallittu ja voitaisiin ottaa huomion talouden suunnittelussa.

Taloudellinen heijastusvaikutus kohdistuu maksupohjan muuttuessa kunnassa maata omistaviin kuntalaisiin eri tavoin kuin kunnan muihin jäseniin.

Maapolitiikan poistettavaksi esitettyjen keinojen avulla kunta on voinut tapauskohtaisesti vapautua kadunhankinnan tai yleisen alueen toteuttamisen kustannusvastuustaan, kustannusvastuu on siirtynyt tällöin alueen omistajalle tai haltijalle tai muulle yksityiselle taholle. Poistuvia toteutusvastuun siirtokeinoja käyttäneitä kuntia arvioidaan olevan vähän ja näiden kuntien arvioidaan käyttäneen keinoja vain kertaluontoisesti tai muutaman kerran. Osa keinoista, kuten MRL 112 §, ei ole ollut käytössä missään kunnassa. Jo tämän käytön vähäisyyden vuoksi muutoksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan keskimäärin vähäisiksi ja suurimmassa osassa kuntia neutraaleiksi. Vaikutus riippuu myös siitä, ovatko jo määrätyillä alueilla toteutusvastuuseen velvoitetut ehtineet toteuttamaan alueet vai onko toteutus vielä kesken, kun tehtävä ehdotetaan lakkaavaksi lain siirtymäsäännösten perusteella.

Vastaava taloudellinen päinvastainen vaikutus kohdistuu siihen tahoon, jolle toteutusvastuu on siirretty. Vaikutuksen arvioidaan voivan olla kertaluontoisesti merkittävä sen kohdistuessa yksittäisen henkilön, yhteisön tai yrityksen talouteen.

Valmistelussa ei ole ollut saatavilla tietoa mahdollisten lakkautettavien velvoitteiden tarkemmasta ajallisesta tai laadullisesta sisällöstä eikä vastuun taloudellisesta merkityksestä tai vastuutahoista. On mahdollista, että kaikki tällaiset järjestelyt on toimeenpantu siihen mennessä, kun siirtymäsäännöksen määräaika on kulunut loppuun. Tällaisessa tapauksessa sääntelyllä ei olisi taloudellisia vaikutuksia.

Kuntien tähän lakiin perustuvat tehtävät eivät kuulu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (valtionosuuslaki, SäädK 1704/2009) 1 §:ssä lueteltuihin valtionosuustehtäviin. Täten tehtävän tai siihen liittyvän rahoitustarpeen mahdollinen muuttuminen tässä esityksessä ei aiheuta tarvetta tehdä mainitun lain 59 §:ssä tarkoitettua kustannusjaon tarkistusta. Valtionosuustehtävien kustannuksina ei pidetä myöskään valtionaputehtävien toimeenpanossa tarvittavien maa-alueiden hankkimista tai vuokraamista.

Taloudelliselta merkitykseltään isoin kunnille tässä laissa säädetty tehtävä on katujen, puistojen ja vastaavien rakentaminen. Lisäksi kunnan on hankittava omistukseensa asemakaavoissa osoitetut yleiset tontit, kuten päiväkotien, koulujen, kulttuurin, liikunnan ja sosiaalitoimen palveluita varten osoitetut tontit. Maksuja näiden kustannusten kattamiseksi saadaan kerätä verojen lisäksi pakkotoimisin julkisoikeudellisin toteuttamismaksuin, maankäyttösopimusmaksuin ja hulevesimaksuin. Lisäksi muualla lainsäädännössä on voitu säätää katutilan käyttömaksuista, tällainen on esimerkiksi katujen kunnossapitolain 14 b §:ssä säädetty alueen tilapäisen käytön maksu. Kunnat käyttävät kustannusten perimiseen ajatuksellisesti myös sopimuksia, mutta näissä maksuja ei yleensä ole sidottu siten, että ne välttämättä ohjautuvat lakisääteisille maksutuloille ominaisilla tavoilla menojen katteeksi.

Maapolitiikan tuloihin lasketaan yleensä kunnan omistamien tonttien vuokra- ja myyntitulot. Näitä tuloja ei kuitenkaan ole tapana kohdentaa edellä kuvatulla tavalla menojen kattamiseen toisin kuin lakisääteisiä tai osin sopimusperusteisia maankäyttömaksuja.

Katujen rakentamista varten kerättiin 1990-luvun alkupuolelle asti kunnallista kadunrakentamisen maksua. Tämä ja eräät muut maksut ja verot korvattiin kiinteistöverolla vuonna 1993. Kiinteistöverolain hallituksen esityksen perusteluiden mukaan keskeinen kiinteistöveron taustanäkökohta oli, että kiinteistöjen omistajat hyötyvät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista. Nämä voivat sekä lisätä kiinteistöistä saatavaa juoksevaa hyötyä että nostaa merkittävästikin kiinteistöjen arvoja. Yhtenä kiinteistöjen verotukseen vaikuttavana tekijänä oli sen vuoksi syytä ottaa huomioon etu- eli hyötymisperiaate, jonka mukaan oli perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kyseisten julkisten menojen rahoittamiseen. (HE 50/1992, s. 3).

Vastaavasti kuin kiinteistöveroa säädettäessä todettiin, on veron määrästä päättäminen edelleen yksi mahdollinen keino, jolla kunta voi rahoittaa katujen toteuttamisen kustannukset. Veroa voidaan käyttää esimerkiksi katualueiden maapohjan hankintakuluihin, joiden arvioidaan nousevan noin 0-3 eurolla kunnittain asukasta kohden vuodessa katujen ilmaisluovutusjärjestelmän poistuessa. Kunta voi valintansa mukaan rahoittaa uuden menon käyttämällä maapolitiikan vapaita tuloja tai kunnallisverotusta. Kunta voi myös lykätä katujen ja puistojen rakentamista, jos toteuttamisen lykkääminen on kunnan taloudelliset edellytykset huomioon ottaen perusteltua (MRL 90 §) tai kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia on pidettävä kohtuuttomina (MRL 86 §).

Esityksen kustannusvastaavuuden seurannasta arvioidaan helpottavan jonkin verran kuntien teknisten toimien investointibudjetointia. Esityksessä ehdotetun mukaisesti asemakaavoitukseen liittyvät maankäyttömaksut olisi kohdennettava aiempaa selvemmin hankkeen asemakaava-alueen yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen ja alue olisi toteutettava laissa säädetyssä määräajassa. Tämä ennustettavuus voi osaltaan helpottaa budjetointia asemakaava-alueen toteuttamismenojen kattamiseksi.

Katukyselyn perusteella voidaan tehdä karkeita arvioita maankäyttösopimustoiminnan volyymistä. Noin 30–50 prosentissa Suomen kunnista maankäyttömaksuja ei arvioida kerättävän lain-

kaan. Vajaassa viidesosassa kuntia maksujen määrän arvioidaan olevan 0–1 euroa asukasta kohden vuodessa, runsaassa viidesosassa 1-10 euroa asukasta kohden vuodessa ja runsaassa 10 prosentissa kunnista noin 10–50 euroa asukasta kohden vuodessa. Espoossa, joka käyttää maankäyttösopimuksia laaja-alaisimmin myös raakamaa-alueilla eikä lunasta maata yhtä paljon kuin muut, maksujen arvioidaan olevan noin 100 euroa asukasta kohden vuodessa.

Niissä kaupungeissa, joissa asemakaavoitus synnyttää maapääomalle huomattavaa arvonnousua, kuntien maankäyttösopimusmaksutulot voivat olla huomattavat, Kuntaliiton arvion mukaan Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Oulun, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden yhteenlasketut maankäyttösopimustulot ovat noin 150 miljoonaa euroa yhteensä vuodessa. Valmistelun aikana ei ole ollut saatavilla tarkempaa tietoa siitä, miltä osin sopimusmaksut vastaavat laissa säädettyjä kehittämiskorvauksen (jatkossa toteuttamismaksun) perusteita ja miltä osin kunnat noudattavat näitä perusteita vapaaehtoisessa sopimuskäytännöissään. Näin ollen toteuttamismaksua koskevien muutosehdotusten vaikutusten tarkka arviointi sopimustoimintaan ei ole mahdollista. Kuntaliitto on kuitenkin arvioinut mahdollisen laissa säädetyn kustannusvastaavuuden periaatteen noudattamisen vaikutuksia sopimustuloihin. Mikäli oletetaan kaavoituksen ja rakentamisen säilyvän nykytasolla, kaupungit menettäisivät, jos sopimuksissa olisi noudatettava toteuttamismaksusta säädettyjä perusteita, oman arvionsa mukaan 50–70 prosenttia edellä kuvatusta 150 miljoonan euron maksutulostaan. Nämä kunnat keräävät nyt sopimusmaksuja laajemmin, kuin mitä lakisääteisin maksuin olisi mahdollista kerätä. Näin ollen voidaan arvioida, että muutokset lakisääteisten maksujen maksuperusteissa eivät ainakaan näissä kunnissa aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Jos vaikutuksia ilmenee, vastaava päinvastainen vaikutus kohdistuisi ennen kaikkea niihin kotitalouksiin ja yrityksiin, jotka omistavat kiinteistöjä jo kertaalleen asemakaavoitetuilla alueilla, joita tiivistetään ja täydennysrakennetaan ja, joissa sopimusmaksuja tyypillisesti kerätään.

Muutokset maksuissa koskevat ylipäätään vain osaa kunnista käytännössä. Osa kunnista ei juuri kerää maankäyttömaksuja, osa kunnista omistaa puolestaan asemakaavoitettavat maa-alueet sillä tavoin itse, että maksusäännös ei tule sovellettavaksi.

Ihmisten muuttaminen kaupunkeihin on megatrendi, joka tarkoittaa ihmisten muuttoa isoihin kaupunkeihin ja kaupunkikeskuksiin ja joka luo kaupungeille kehittämispainetta. Tämä aiheuttaa näissä muuttovoittokaupungeissa paineen nopeatahtiseen yhdyskuntakehityksen ohjaamiseen asemakaavoituksen keinoin sekä paineen rakentaa alueet nopeasti valmiiksi ja järjestää palveluita kunnan uusille asukkaille ja elinkeinoille. Tämän vuoksi myös asemakaavoitukseen kytketyt maankäytön maksut ja sitä koskevat sääntelymuutokset kohdistuvat pääasiassa olosuhteiltaan tämän kaltaisiin kuntiin. Maankäyttö- ja toteuttamismaksujen soveltamisalasta on säädetty siten, että maksuja voidaan käyttää vain kunnan asemakaavatoimivallan käyttämisen yhteydessä. Tällöin mahdolliset sääntelymuutokset maksujen perusteissa koskevat kuntia, jotka asemakaavoittavat uusi alueita tai muuttavat asemakaavoja vanhoilla alueilla siten, että kaavoituksen kohteen olevien maa-alueiden arvo nousee. Maksuperusteiden muutosten vaikutusten arvioidaan kohdistuvan siten pääasiassa muuttovoittoisiin kuntiin.

Katujen ilmaisluovutus

Katujen ilmaisluovutuksen poistumisen ei arvioida vaikuttavan kuntatalouteen kokonaisuudessaan, vaikutuspotentiaalia on kuvattu tarkemmin edellä. Katujen lunastusjärjestelmän muuttumisen hallinnollinen vaikutus kohdistuu yksilöllisesti sellaisiin kuntiin, joissa vielä laaditaan uusia ja toimeenpannaan vanhoja ensimmäisiä asemakaavoja. Vaikutus realisoituu, kun kunta rakentaa uusia katuja ensimmäisten asemakaavojen katualueille ensimmäisen kerran.

Kunnan viranhaltijoiden tehtävät muuttuvat, kun haltuunottoja työtehtävinään suorittaneet henkilöt jatkossa eivät enää hoitaisi näitä tehtäviä. Sen sijaan samat henkilöt oletettavasti tekisivät kiinteistökauppoja tai panisivat vireille lunastuslupahakemuksia Maanmittauslaitokselle ja edustaisivat kuntaa näissä prosesseissa, jotka korvaavat haltuunottoprosessin. Järjestelmämuutoksen arvioidaan karkeasti olevan kunnan taloudessa neutraali. Joissain kunnissa muutos voi lisätä tai vähentää kustannuksia riippuen siitä, hoituuko kadun pakkolunastusta tarkoittava menettely kokonaisuudessaan tehokkaammin kunnassa vai lunastustoimituksessa. Kunnat ovat arvioineet kannanotoissaan kunnan taloudellisen aseman heikkenevän merkitsevästi, mutta euromäärien valossa ja ottaen huomioon koko pakkolunastusprosessia tarkoittavan menettelykokonaisuuden, voidaan arvioida, että kustannuslisä ei olisi pidemmällä aikavälillä niin suuri, kuin kunnissa kokemusperäisesti arvioidaan.

Maanhankintakustannus muodostaa kadun rakentamiskustannuksista vain pienen osan. Maanhankinnan menot ovat kunnalle yleensäkin pienempi menoerä kuin itse alueiden rakentaminen. Maanhankinnan osuus on yhdyskuntarakentamisen kustannuksista keskimäärin kunnissa arviolta korkeintaan 15 prosentin luokkaa.

Arvioitaessa muutosvaikutusta voidaan katsoa, mikä on ollut ilmaisluovutusvelvollisuuden käyttöaste viime vuosina kunnissa.

Suurimmaksi osaksi katualueet hankitaan ja kadut rakennetaan alueille, jotka ovat kunnan omistuksessa jo aluetta asemakaavoitettaessa. Näitä, jo alun alkaen kuntien omistamia alueita on, kunnille tehdyn kyselyn mukaan, 74 prosenttia hankituista katualueista, pinta-alan mukaan laskettuna. Ilmaiseksi tavalla tai toisella kunnat saavat keskimäärin noin 18,5 prosenttia muista katualueista, näistä 10 prosenttia on hankittu 1. asemakaavan ilmaisluovutuksella. Katualueista 6,5 prosenttia kunnat hankkivat maksamalla maapohjasta maksun. (YM 2020:9, s.63).

Ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen taloudellisia muutosvaikutuksia kuntaorganisaatiolle on selvitetty tarkemmin erillisessä vaikutusarviointiselvityksessä (YM 2020:9). Keskimäärin ilmaisluovutuksen arvo on ollut viimeisen 10 vuoden keskilukuna kuntaa kohden 5000 euroa vuodessa (mediaani), mutta kuntakohtainen vaihtelu on suurta, aina 150 eurosta 750 000 euroon vuodessa saatujen vastausten perusteella (YM 2020:9, s. 69). Erityisesti pienissä kunnissa ja omalle maalleen kaavoittavissa kunnissa muutosvaikutuksia maksumäärissä ei lainmuutoksen vuoksi juuri syntyne.

Ilmaisluovutuksen arvo oli keskimäärin alle 1 euroa asukasta kohden vuodessa ja sen taloudellinen arvo kuntataloudelle onkin arvioitu selvityksessä vähäiseksi.

Kyselyyn vastanneiden henkilöiden keskuudessa kuntatalouden arvioitiin useimmiten pysyvän ennallaan tai heikkenevän lievästi, mikä on linjassa niiden euromääräisten laskelmien kanssa, joita koskevat tiedot kerättiin samassa kyselyssä. Noin neljännes vastaajista on kuitenkin kokenut taloudelliset negatiiviset seuraukset merkittäviksi tai varsin merkittäviksi. Lisäksi suurin osa vastanneista kunnista uskoo hallinnollisen taakan lisääntyvän ilmaisluovutuksen poistumisen myötä, noin neljännes jopa merkittävästi. Raportin kirjoittajien mukaan onkin perusteltua kiinnittää erityistä huomiota prosessien sujuvuuteen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamisen yhteydessä. (YM 2020:9, s. 89-90.)

Taloudellisen vaikutusarvioinnin haasteita kuvaa, että edellä mainitun raportinkin perusteella voidaan varovaisesti arvioida, että koettu vaikutus voi olla eri kuin vaikutus arvioituna laajemmasta kontekstista käsin euromääräisesti kuntatasolla. Samoin vaikutus vastaajan työn näkökulmasta voi olla eri kuin vaikutus kokonaisprosessin kustannusten ja toimivuuden näkökulmasta pidemmällä ajalla.

Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistumisella voi olla vähäinen merkitys erityisesti teknisen toimialan budjettitaloudelle joissakin yksittäisissä kunnissa. (YM 2020:9, s. 68-69, 89). Osittain talouden muutosta vaimentaisi se, että ilmaisluovutusjärjestelmän taloudellisia laskelmia on niiden viemän ajan ja hallinnollisen taakan vuoksi jätetty tekemättä eikä järjestelmää ole hyödynnetty ns. kateuskorvauksen osalta (YM 2020:9, s. 82).

Ilmaisluovutusta koskevan menettelyjärjestelmän poistumisen vaikutus julkiseen talouteen kokonaisuudessaan arvioidaan lähes neutraaliksi tai lievästi positiiviseksi pitkällä aikavälillä. Arvio perustuu olettamaan, että sama määrä asioita tulee vireille kuin ennenkin, mutta ne toteutettaisiin hallinnollisella yhden luukun mallilla tai vapaaehtoisin sopimuksin nykyisen, useampaan menettelyyn jakautuneen mallin sijaan.

Katujen ilmaisluovutusvelvollisuuden tilalle esitetään hallinnollisesti katujen lunastamista pakkolunastusmenettelyin. Se on hallinnollisilta kustannuksiltaan arviolta vähäisempi kuin nykyinen menettely, joten menettelykustannusten osalta kustannusvaikutus on arviolta lähellä neutraalia, etenkin, jos vastaava työpanos kunnassa voidaan ohjata muuhun toimintaan. Kustannusvaikutus on karkeasti arvioituna neutraali, jos kyseinen työ on saman hintaista kunnissa ja Maanmittauslaitoksessa tai jos yhden luukun malli tuo kokonaisprosessiin aikasäästöjä.

Katujen ilmaisluovutusvelvollisuutta koskeva siirtymäsäännös

Katualueiden lohkominen ja rekisteröinti kunnan nimiin sekä maksamatta olevien korvausasioiden hoitaminen lisää arviolta monen kunnan hallinnollista taakkaa ja kuormittaa kunnan taloutta. Vaikutus on kuntakohtainen, sillä kunnat ovat hoitaneet katujen haltuunoton, korvausten maksamisen, ja lohkomisen tehtäviään hyvin eri tavoin. Joissain kunnissa siirtymäsäännöksen arvioidaan aiheuttavan useiden tuhansien tai kymmenien tuhansien eurojen vuosittaisen hallinnollisen menopaineen ja lunastuskorvauksista muodostuvan menon aikaistumisen aina siihen asti, kunnes vanhat kiinteistötoimitukset ja korvausmenettelyt on suoritettu loppuun. Asemakaavojen katualueita on kyselyyn vastanneissa kunnissa karkeasti arvioituna keskimäärin 9 hehtaaria kuntaa kohden, mediaanin ollessa 3 hehtaaria ja vaihteluvälin ollessa muutamasta 10 neliöstä 100 hehtaariin. Näistä katualueista noin 65 prosenttia on haltuunottamatta, mediaanin ollessa lähes 85 prosenttia ja vaihteluvälin 0–100 prosenttia. Kunnissa arvioitiin, että näistä vielä haltuun ottamattomista kaavojen katualueista noin puolta ei tulla ottamaan haltuun ainakaan seuraavan 10 vuoden aikana. Haltuun otetuista alueista on korvattu maapohjan osalta noin 50 prosenttia, vaihteluvälin ollessa kunnittain 0–100 prosenttia.

Siirtymäsäännöksen aiheuttamat lisäkustannukset kunnille syntyvät katualueiden korvausten maksamisen ja kiinteistörekisteriin merkitsemisen kustannusten syntymisestä etupainotteisesti verrattuna nykylain mukaiseen perusuraan. Yksittäiset kunnat voivat joutua palkkaamaan projektihenkilöitä, joiden palkkakustannukset olisi laskettava tämän tehtävän aiheuttamiksi kustannuksiksi mahdollisten syntyvien kiinteistötoimitusmaksujen lisäksi.

Maankäyttösopimus

Maankäyttösopimusten toteutumisen seurantaa koskevan ehdotuksen arvioidaan voivan vaikuttaa kunnan toiminnan ja talouden seurantaan. Esityksen mukaan maksujen kustannusvastaavuutta on seurattava asemakaava-alueittain. Vaikutus kohdistuu vain sellaisiin kuntiin, jotka käyttävät maankäyttösopimuksia maksujen perimisessä. Tällaisia vaikutuksia arvioidaan olevaan erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Arviolta korkeintaan puolet Suomen kunnista laatii maankäyttömaksusopimuksia. Sopimuksia tehdään kunnissa arviolta vain muutama vuodessa

lukuun ottamatta isoja kaupunkeja, joissa vuosimäärä nousee arviolta muutamaan kymmeneen vuodessa kuntaa kohden.

Seurannan kustannuksia kohottavaa vaikutusta vähentää kirjanpitolainsäädännössä jo olevat velvoitteet, joilla maksut on täsmäytettävä suoriteperusteisesti toteutettuun palveluun (ks. kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 94/2010, linkki). Tähän nähden seurannan ei nähdä juurikaan lisäävän kuntien tehtäviä niiden talouteen vaikuttavalla tavalla. Toisaalta, kuntien maapolitiikan asiantuntijoilla ei kuntien esittämien tietojen mukaan ole ollut käytössään täsmällisiä seurantatietoja ja Kuntaliiton arvion mukaan seurannan aloittaminen aiheuttaisi kaupungeille erittäin merkittävät taloudelliset menetykset, jotka olisi korvattava verotusta nostamalla. On siten jossain määrin epävarmaa, millä tavalla hallinnollinen toiminta muuttuu ja kuka kustannusvastaavuusseurantaa kunnassa tekee. Lisäksi vaikutus riippuu siitä, missä määrin kyse on olemassa olevan investointitiedon tiedonkulun parantamisesta ja organisoinnista, missä määrin uuden tiedon hankkimisesta, kun maksutuloja täsmäytetään niiden rakentamismenoihin asemakaava-alueittain.

Ehdotetun muutoksen arvioidaan parantavan kustannusten hallintaa ja toimintamenojen läpinäkyvyyttä kunnan yhdyskuntarakentamisesta vastaavan teknisen toimen alalla pidemmällä aikavälillä. Esityksessä ehdotettu velvollisuus seurata kustannuksia ja suunnata maksut kyseistä asemakaava-aluetta palvelevaan yhdyskuntarakentamiseen parantavat arviolta hankebudjetoinnin ennakoitavuutta.

Lunastus

Lunastamisen sääntöjen ehdotettujen muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi talouteen. Katujen ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen vaikutuksia on arvioitu edellä. Esityksessä ehdotetut muutokset lunastusperusteissa eivät arviolta muuttaisi tähän lakiin perustuvien lunastusperusteiden käyttöalaa merkittävästi, jolloin sääntelyllä ei olisi myöskään välillisiä taloudellisia vaikutuksia. Välillisten vaikutusten potentiaalia kuvaa kuntien raakamaan hankinta, jossa hankintahinnat perustuvat olennaisesti lunastusmenettelyissä vahvistettuihin kuntakohtaisiin raakamaahintoihin. Raakamaita hankitaan kuntiin arviolta yli 60 miljoonalla eurolla vuodessa (ks. nykytilakuvauksesta kohta maapolitiikan kuntatalous). Lunastuksia tapahtuu vain harvoin, keskimäärin lunastuslupia haetaan 4-5 kertaa vuodessa ja asemakaava-alueita toteuttavia lunastuksia pannaan vireille noin 100 kappaletta vuodessa koko kuntakentässä. Soveltamisen ulkopuolelle jääneiden nykylain joidenkin lunastusperusteiden kumoamisella ei arvioida olevan lainkaan taloudellisia vaikutuksia.

Yksityisteiden ilmaisen haltuunoton säännöksen (MRL 92 §) kumoamisella ei arvioida myöskään olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunnille, alueen maanomistajalle tai yksityistien tieosakkaille. Kunnat hoitavat haltuun ottamiansa yksityisteitä arviolta lähinnä sopimusperusteisesti yksityistielain säännösten edellyttämällä ja valtuuttamalla tavalla. Jos kunnalla olisi yksittäistapauksessa tarve lunastaa yleiskaavan liikennealue omistukseensa ja lunastamisen edellytykset täyttyisivät, otettaisiin omistajan tiealueesta jo saamat korvaukset lunastustoimituksessa huomioon alueen arvoa määrittäessä. Tämä alentaisi kunnan maksettavaksi tulevan lunastuskorvauksen määrää vastaavasti. (Ks. LunL 2 ja 33 §).

Esitetyt sähköiset ja kirjeitse tapahtuvat tiedoksiannot lunastusperusteen muodostavien kaava-alueiden maanomistajille lisäävät arviolta vähäisesti kuntien ja maakuntien hallinnollista taakkaa ja välillisesti siihen liittyvä taloudellista taakkaa. Kun esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta saada Verohallinnolta konekielisesti maanomistajien ja kuolinpesien sähköiset ja muut yhteystiedot tiedon käyttäjäviranomaisille, arvioidaan hallinnollisen taakan kuitenkin jäävän

alun järjestelyvaiheen jälkeen pieneksi. Kunnilla ja maakunnilla olisi halutessaan mahdollisuus tiedustella maanomistajilta suostumusta sähköiseen asiointiin siten, että ensimmäisen yhteydenoton jälkeen tiedoksiannot voitaisiin hoitaa automaattisesti sähköisesti. Tällaisen sähköisen tiedoksiannon kustannukset eivät arviolta ole suuret, sillä kunnissa on jo yleisesti käytössä vastaavia esimerkiksi hammashoidon ja terveydenhuollon sektoreilla.

Asiamiespalkkiota koskevalla säännöksellä arvioidaan olevan vähäinen vaikutus yksittäisten kuntien talouteen ja vastaava toisensuuntainen vaikutus lunastuksen kohteena olevan maanomistajan talouteen. Kun otetaan huomioon lunastusmenettelyn luonne kokonaisuudessaan, ei muutosesityksellä arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunnalle. Muutoksella arvioidaan olevan menettelyllistä oikeusturvaa edistävä ja kertaluonteista taloudellista isohkoa riskiä yksittäiselle henkilölle lieventävä vaikutus. Lunastuslupamenettelyyn ei kuulu yleensä laajamittaista todistelua tai muuta prosessuaalista laajamittaisuutta. Kuntien maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia lunastuslupahakemuksia on ratkaistu vuosittain keskimäärin 4-5 kappaletta, joten potentiaalisia maksutilanteita ei ylipäätään ole merkittävästi verrattuna esimerkiksi raakamaan kauppojen lukumääriin ja kaupanteon aiheuttamiin neuvottelukustannuksiin. Lunastusasiaan liittyy myös lunastustoimitusvaihe, jossa määrättävän korvauksen ja asiamiespalkkion määrä ovat todennäköisesti huomattavasti suurempia. Näiden osalta sääntely on jo olemassa lunastuslaissa.

Haitankorvaukset

Esityksessä ehdotettujen haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi julkiseen talouteen, kuntien talouteen eikä yksityisten talouteen.

Kaavat ovat pääasiassa sisällöltään kohtuullisia siten, että korvattavia menetyksiä ei synny. Yleistä korvauskynnystä ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi, jolloin arvioidaan, että korvaustapausten lukumäärä ei muutu nykyisestä.

Huomattavan haitan ilmaisusta ehdotetaan luovuttavaksi yhtenäisyyden tavoitteen vuoksi, mutta tällä ei arvioida olevan taloudellisia muutosvaikutuksia. Korvauskynnys ylittyy, jos alueen omistaja ei voi kaavan vuoksi käyttää rajoituksenalaista aluetta kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla. Nykylaissa on eri tavoin ilmaistuja korvauskynnyksiä (MRL 33, 43, 101, 140, 197 §). Nämä eri tavoilla ilmaistut kynnykset eivät kuitenkaan eroa selkeästi toisistaan eikä sanamuotojen tulkinnasta ole muodostunut vakiintunutta erisuuntaista soveltamiskäytäntöä. Kuten nykytilakuvauksessa todetaan, haitankorvauksia minkään lain säännön nojalla ei käytännössä juurikaan määrätä. Myöskään sopimuskorvauksia ei haitoista nähtävästi juuri makseta, vaikka tällaisten osalta tieto jäi valmistelun aikana hyvin epämääräiseksi ja osin arveluiden varaan.

Korvaussäännösten soveltamistilanteiden potentiaalinen lukumäärä on vaikeasti arvioitavissa. Lukumäärän avulla voitaisiin arvioida mahdollisten vaikutusten laajuutta, jos kaavoitusta tai korvauskynnystä koskeva lain soveltaminen ajan tai yhteiskunnallisten olosuhteiden myötä muuttuisi tai korvausten hakeminen yleistyisi. Kuten nykytilan kuvauksessa tuotiin esille, syyt korvausten hakematta jättämiselle eivät ole aivan selvät, jolloin säännösmuutosten vaikutusarvioinnissakin on vaikea nähdä mahdollisia käyttäytymismuutoksia tai olosuhteista johtuvia välillisiä muutoksia.

Korvaussäännösten piiriin kuuluvista maankäytön rajoituksista tai maksetuista korvauksista ei ole saatavilla koottua tietoa. Näin ollen herkkyystarkastelua ja mahdollisten muutosvaikutusten suuruusluokan arviointia ei voida tehdä.

Ehdotettavassa laissa on määräaikaisia rajoituksia koskeva uusi korvaussäännös. Vaikutusten arviointi tämänkin osalta on hankalaa, koska vanhaa käytäntöä ei ole eikä valtakunnallisesti ole saatavilla tietoa määräaikaisten rajoitusten kestoista, ketjuuntumisesta tai laadusta kunnissa. Erityisharkinta-alueiden osalta myös lupaedellytyksiä esitetään muutettavaksi, jolloin säännösmuutosten yhteysvaikutusten arviointi on tarpeen, mutta edelleen hankalaa. Kun järjestelmää on tarkoitus muuttaa enemminkin rakennusluvan myöntämistä tukevaksi, arvioidaan yhteisvaikutuksen varovaisesti olevan mahdollisia korvaustilanteita vähentävä verrattuna siihen, että lakiin olisi esitetty nykyisen suunnittelutarvealueen varsin tiukkoja harkintaedellytyksiä. Kuntien talouden näkökulmasta taloudellista riskiä pienentää säännöksen muuttaminen tavalla, joka antanee kunnalle oikeuden myöntää luvan harkinnanvaraisesti nykyistä laajemmin.

Yksittäisen maanomistajan kannalta esityksessä ehdotettu 15 vuoden mittainen odotusjakso, jona aikana korvausta ei saisi vaatia, on melko pitkä. Esimerkiksi kunnan 10 vuodeksi kerrallaan nimeämillä erityisharkinta-alueilla tai peräkkäisillä rakennuskielloilla kaavojen laatimiseksi 15 vuoden odotusaika voi olla lähes kohtuuton, jos alue sinänsä on rakentamiskelpoinen tai osoitettu rakentamiselle, mutta rakentaminen estyy pitkäksi ajaksi asemakaavoituksen suunnitteluvaran turvaamisen vuoksi eikä aluetta voi hyödyntää järkevästi muullakaan tavalla. Odotusajan kohtuullisuuden kannalta on melko iso merkitys myös sillä, miten erityisharkinta-alueen lupien uudet harkintaperusteet vaikuttavat rakentamisrajoituksen sisältöön verrattuna nykyiseen.

Esitetty 15 vuotta voi muodostua taloudellisesti tai omaisuuden käyttötarpeiden kannalta merkittäväksi etenkin, jos rakentamislupaa ei myönnetä erityisharkinta-alueella vaihtoehtoisiinkaan paikkoihin ja kiinteistönomistajan maat sijaitsevat kokonaisuudessaan tällaisella alueella. Näissä tapauksissa säännösmuutos voi tarkoittaa maanomistajalle oikeusturvan heikennystä nykyiseen nähden.

Käytännön tilanteita voidaan tutkia tarkasti vasta lain voimaantulon jälkeen, kun nähdään muutokset kunnan lupakäytännöissä.

Toisaalta joissain kunnissa tai yksittäisissä tilanteissa 15 vuoden määräaika ei välttämättä tarkoittaisi isoa muutosta nykytilaan nähden. Mm. korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö suunnittelutarvealueiden lupien epäämisestä näyttäisi tarkoittavan ainakin joissain tapauksissa jo nykyään sitä, että tällaisilla alueilla rakentamisen estyminen on jäänyt korvauksetta siedettävien haittojen piiriin (ks. KHO 2020:1, KHO 2010:88, KHO 2005:77, KHO 2004:28).

Kunnalla on mahdollisuus hallita taloudellista riskiä sekä rakennuskieltopäätöksillään että kaavoittamalla suunnitteluvaran turvaamiseksi rakennuskiellossa olevia alueitaan, jolloin määräaikainen rajoitus ja korvausvelvollisuus väistyvät.

Metsien käyttöä koskevan korvausperusteen arvioidaan voivan vaikuttaa julkiseen talouteen, vaikutus riippuu kaavojen sisällöstä. Jos kaavoissa on paljon korvauskynnyksen ylittäviä metsänkäyttöä koskevia rajoituksia, voi korvausvelvollinen joutua varautumaan maksuvelvollisuutensa toteuttamiseen taloudellisesti. Kaavoituskäytännöt vaihtelevat, joten arvioinnin tekeminen tältä osin on erittäin epävarmaa.

Kaavojen laatimisen lakisääteiset kohtuullisuusvaatimukset sekä nykyisessä että ehdotetussa laissa ovat omiaan vähentämään riskiä siitä, että kunnat tai muut julkisyhteisöt joutuisivat laajamittaisesti korvaamaan kaavallisista käytönrajoituksista aiheutuvia haittoja kiinteistönomistajille. Jos kuitenkin kaavoitusta koskevin sääntelymuutoksin tavoitellaan nykyistä voimakkaampia käytönrajoituksia esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, on mahdollista, että kokonaiskohtuullisuuden saavuttamiseksi on maksettava myös nykyistä enemmän korvauksia kaavoissa asetetuista maankäytön rajoituksista.

Kun metsänkäytön rajoituksen mahdollisesta korvauksesta vastaisi se taho, jonka suojeluintressissä metsänkäytön rajoitus on, jakautuisi taloudellinen vaikutus lähinnä kuntien ja valtion kesken. Siltä osin kuin rajoitus olisi esimerkiksi lähivirkistystarpeiden turvaamista tarkoittava, olisi korvausvelvollinen kunta. Valtion luonnonsuojeluintressiin liittyvä korvausvastuu olisi puolestaan valtion kannettava, joko ehdotettavaan tai muuhun lakiin perustuvan korvaussääntelyn kautta. (ks. myös KHO 2017:64). Korvauksesta vastaavan tahon määrittäminen sisältää jossain määrin tulkintaa, joka vaikeuttaa osaltaan arviota siitä, minkä julkisen tahon vastuulle korvaukset kulloinkin kuuluisivat.

Korvausvastuun tuomaa riskiä kunnissa lieventää jonkin verran se, että kunnilla on oikeus myöntää poikkeuksia kaavojen määräyksistä tietyissä rajoissa. Kaavaa olisi mahdollista kunnassa myös muuttaa, jos muutostarve koskee yleis- tai asemakaavaa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään liittyvä tiedonhallinta

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi alueidenkäytön tietomallista, jolloin kaavat, tonttijakosuunnitelma ja yleisen alueen suunnitelma laadittaisiin tietomallina. Suurin osa kaavoista ja muista alueidenkäytön suunnitelmista laaditaan nykyisin tietomallimuotoisena paikkatieto- tai CAD-ohjelmistolla, ellei kunta käytä vain rasterimuotoista tietoa. Rasterimuotoinen tieto on kuvamuotoista paikkatietoaineistoa eikä sitä voi hyödyntää koneluettavasti. Nyt ehdotettavan tietomallin tarkoituksena on laatia alueidenkäytön suunnitelmat kansallisesti vakioituna eli yhteisten tietomääritysten mukaisina.

Kuntakohtaiset taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, miten kunta on järjestänyt alueidenkäytön suunnittelun tietojärjestelmänsä ja kuinka paljon kaavoja laaditaan kunnassa tai onko kaavan laadinta ulkoistettu konsulttiyritykselle. Maankäyttöpäätökset hankkeessa selvitettiin kuntien maankäyttöpäätösten teknistä nykytilaa vuonna 2017[37]. Tietojärjestelmiin ja ohjelmistoihin vaadittavien kehittämistoimenpiteiden suuruus riippuu esimerkiksi siitä, miten hyvin jo nykyinen tietojärjestelmä pystyy tuottamaan ja hallitsemaan tietomallimuodossa olevaa kaavatietoa. Kuntien tietotekniikan ylläpitoon ja perustietotekniikkaan liittyvien palveluiden ulkoistamiskäytännöt ovat varsin kirjavia.[38] Useat kunnat ovat ulkoistaneet kaavan laatimisen konsulteille. Arviolta 60 prosenttia kunnista tilaa kaavat ja ajantasakaavojen ylläpidon konsultilta. Tällaisissa kunnissa ei ole kaavoittajia tai paikkatieto-osaajia, kaavoitustyökaluja tai suunnittelun tietojärjestelmiä. Erityisesti tällaisia kuntia ovat kunnat, joissa laaditaan alle 2 asemakaavaa vuodessa, eli käytännössä alle 5000 asukkaan kunnat. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 20 prosentin mukaan kunnassa, jonka asukasluku on yli 6000, tulee olla kaavoittaja. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi. Vuonna 2021 Suomessa on yhteensä 310 kuntaa, joista 16 Ahvenanmaalla. Alle 6000 asukkaan kuntia on 138 kappaletta. Pienemmät kunnat nojautuvat kaavoituksessa suunnittelukonsultteihin tai erilaisiin yhteistyöratkaisuihin muiden kuntien kanssa. Toteutustapojen kirjo tuo epävarmuutta vaikutusten arviointiin ja toisaalta vaikutukset voivat olla hyvin erilaiset kuntaryhmittäin. Jos kunnalla itsellä ei ole kaavoittajaa ja kaavoitustyökaluja ja -ohjelmistoja, kustannukset kohdistuvat kaavoituskonsulttien ohjelmistoihin. Tällöin kuntaan voi kohdistua välillisiä taloudellisia vaikutuksia kaavoituskonsulttien ohjelmistomuutoksista esimeriksi mahdollisten palvelujen hinnan nousujen vuoksi. Toisaalta tällaiseen kuntaan ei kohdistu suoria taloudellisia kustannuksia kunnan

[37] Evolta Oy 2017, Selvitys kuntien teknisestä kyvykkyydestä kaavatietojen jakamisessa.
[38] Hyvärinen & Parviainen 2018, Kuntien tietotekniikkakartoitus 2018, s.6.).

omien tietojärjestelmien muutostöistä, jos kunnassa ei ole alueidenkäytön suunnitteluun työkaluja tai ohjelmistoja.

Vuosittain laadittavien asemakaavojen määrä on noin 1000. Kunnan koko korreloi erittäin vahvasti laadittavien kaavojen määrään. Asemakaavoista yli 60 prosenttia laaditaan 50 suurimmassa kunnassa ja 40 prosenttia vain 21 suurimmassa kunnassa. Kuntia, joissa laaditaan alle 2 asemakaavaa vuodessa, on 175 eli yli puolet kuntajoukosta. Alle 5000 asukkaan kunnissa (40 prosenttia kunnista) laaditaan vain 10 prosenttia kaikista asemakaavoista. Arviolta selvästi yli puolessa kuntia kaavoitus on täysin ulkoistettu konsulteille. Mikäli asemakaavoja laaditaan alle 3 vuodessa, on todennäköistä, että kunnassa ei ole omaa kaavoittajaa. Laadittavien kaavojen kuntakohtainen määrä ei kuitenkaan kerro laaditaanko kaavat pääosin itse, konsultin toimesta vai sekä-että. Kuntakoon perusteella voidaan tehdä varmempi tulkinta asiasta. Arviolta 20 prosentissa kuntia kaavoja laaditaan sekä omana toimena että konsulttivetoisesti. Tällaisella kunnalla on omia kaavanlaadinta-työkaluja sekä omia tietojärjestelmiä. Kunnat, jotka laativat kaavat itse ja esimerkiksi ylläpitävät itse ajantasa-asemakaavaa, ovat isoja, useita kaavoja vuodessa laativia kuntia. Käytännössä näitä ovat kaikki yli 50 000 asukkaan kunnat sekä joukko yli 20 000 asukkaan kuntia. Tällaisten kuntien osuus olisi 20 prosenttia kunnista ja isommissa kunnissa on yleensä kaavoitus- ja paikkatieto-osaamista sekä olemassa olevia sovelluksia kaavatiedon hallintaan, laaditaan ja esittämiseen. Tällaisia kuntia on arviolta 5–70. Kunnissa, joissa on omia suunnittelutyökaluja, ohjelmistoja ja tietojärjestelmiä, kohdistuu suoria kertaluonteisia taloudellisia vaikutuksia yhtenäisen valtakunnallisen tietomallin käyttöönotosta.

Esityksestä ehdotetusta alueidenkäytön tietomallista eli alueidenkäytön suunnittelusta kansallisesti yhtenäisin tiedonrakentein aiheutuu suurille itse kaavoittaville kunnille, keskikokoisille kunnille ja pienille kunnille X aikavälillä kertaluontoisia kustannuksia tietojärjestelmien kehityksestä ja henkilöstön kouluttamisesta, mutta esitys mahdollistaa myös X kustannussäästöt pidemmällä aikavälillä. [Vaikutusten arviointi tulee täydentymään kuntaryhmittäin]

Tietomallimuotoinen kaavoitus ja alueidenkäytön seurantatiedon kerääminen tietomallin kautta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään mahdollistaa nykyisten alueidenkäytön seurantajärjestelmien korvaamisen. Kunnista saatavat tiedot koostetaan valtion ympäristöhallinnon toimesta nykyisin vuosittain tilastoiksi Liiteri-palveluun. Maakunta- ja yleiskaavatasoa ei seurata samalla tavalla niiden strategisen luonteen vuoksi. Asemakaavan seurantajärjestelmän kustannukset ovat noin 130 000 € vuodessa. Nykyisellään seurantatietojen käyttö- ja hyödyntäminen on vähäistä ja hyötyjä käytöstä ei pystytä kunnolla mittaamaan. Alueidenkäytön seuranta aiheuttaa paljon päällekkäistä työtä ja tavoitteena onkin saada tiedot suoraan kuntien rajapinnoilta tai kansallisista rekistereistä yhteisessä tietomallissa. Tällöin kaavoituksen seurantatieto on yksi kaavoituksen lopputuote, eikä erillinen päällekkäistä työtä tuottava prosessi.[39] Kunta tai maakuntien liitto tuottaa alueiden käytön tietoja (mm. kaavat, poikkeamisluvat) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset keräävät ja tarkistavat tietoa sekä vievät tiedot Suomen ympäristökeskuksen järjestelmiin. Kunnat ja maakuntien liitot ylläpitävät alueiden käytön tietoja myös omissa järjestelmissään.[40]

Taulukossa on esitetty laskelma asemakaavan seurantalomakkeen täytöstä. Laskelmassa on käytetty suunnitteluavustajan palkkaa kustannusten perusyksikkönä. Suomen ympäristökeskus tukee TYVI-palvelun käyttäjiä jonkin verran vastaamalla kaavoittajien tai kaavakonsulttien kyselyihin. Esimerkiksi vuoden 2019 alusta (1-9/2019) tukea oli annettu 5 henkilötyöpäivän (htp)

[39] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s. 3.

[40] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s. 7.

verran eli tukea vuoden aikana voidaan arvioida annettavan n. 7 htp. Näin ollen Suomen ympäristökeskuksen tarjoama tuki käyttäjille kustantaa arviolta n. 1200 € vuodessa. Gispo Oy:n ja SPINunit Oy:n selvityksen perusteella Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla menee arviolta n. 1 htp / kk asemakaavan seurantatietojen tarkistamiseen ja keruuseen kunnilta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on Suomessa 15 kappaletta, joista 13 toteuttaa ympäristöhallinnon toimenpiteitä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toteuttamaan asemakaavan seurantaprosessiin kuluu yhteensä noin 156 htp/vuosi. Kaavoituksen volyymi vaihtelee merkittävästi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä, mutta kyseessä on keskimääräinen arvio työmäärästä. Tiedon tuottamisen kustannukset ovat näin ollen seurantalomakkeen osalta n. 25 000 € / vuodessa kaikkien Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten osalta. Vastaavasti kaikkien Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta yhteensä kokonaisuudessaan alueidenkäytön seurantaan kuluisi näin noin 270 000€ / vuosi. Tähän toimintaan sisältyy muun muassa poikkeuslupien ja asemakaavan ulkorajoja koskevien tietojen keruu kunnilta, digitointi paikkatietojärjestelmiin poikkeuslupien luparekisterin ylläpito, vuosiraportin tietojen ilmoittaminen Suomen ympäristökeskukselle sekä yleiskaavatietojen tarkistus. Asemakaavan seurantalomaketta ylläpidetään tällä hetkellä Postin tuottamalla viestinvälityspalvelulla (TYVI-palvelu = Tietovirrat Yrityksiltä Viranomaisille), jonka ylläpidosta ympäristöministeriölle koostuu noin 50 000 € vuosikustannukset. Jokainen muutos tiedoissa tuottaa viestin, joka kustantaa tekstiviestin verran.[41]

Seurantatietoja päivittävät pääasiassa kaavasuunnittelijat kunnissa. Liiteri-palvelun mukaan esimerkiksi asemakaavoja hyväksyttiin vuonna 2018 1029 kappaletta, vuonna 2017 983 kappaletta ja vuonna 2016 997 kappaletta eli keskimäärin noin 1000 kpl/vuosi. Kuntien mukaan seurantalomakkeen täyttö vie 10 minuutista yhteen päivään eli keskimäärin 2,5 h/kaava. Näin ollen voidaan laskea asemakaavan seurantatietojen ilmoittamisen kustantavan kunnille yhteensä noin 50 000 € / vuodessa.[42] Asemakaavan seurantatietojen keruu kustantaa siis valtakunnallisesti noin 130 000 € vuodessa. Koko kaavoituksen seurantaprosessiin voidaan laskea kuluvan Suomessa lähemmäs 400 000 €/vuosi, kun otetaan huomioon ELY-keskusten tarkistusprosessit koko alueidenkäytön tietojen keruun osalta. Mukana kustannusarviossa ei ole hyödyntämisen kustannuksia eikä kuntien tai maakuntien liittojen omaa seurantaa.

Tietomallipohjaisuus mahdollistaa kustannussäästöt alueidenkäytön seurannassa ja poistaa manuaalista työtä. Tietomallimuotoisen suunnittelun hyötyjä alueidenkäytön seurannassa ja tarkemmin eri vaihtoehtoisten toteutustapojen hyötyjä on arvioitu tarkemmin Gispo Oy:n ja SPINunit Oy:n raportissa Visio alueidenkäytön seurannasta[43].

Toimija	**Henkilötyömäärä/organisaatio/vuosi**	**Suorat asemakaavan seurantatietojen keruun kustannukset**
Kunnat	0,33 htp/kaava 1000 kaavaa = 7,5 htt*311 kuntaa = 2332,5 htt	-50000 €
ELY-keskukset	12 htp / ELY-keskus	-25000 €

[41] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s.29-30

[42] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s.29-30

[43] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s.36-37.

	13 ELY-keskusta =156 htt*13 = 1170 htt	
Suomen ympäristökeskus	7 htp / vuosi = 52 htt	1200 €
Ympäristöministeriö	-	-50000 €
Muut mahdolliset kustannukset	-	3800
Yhteensä	**3733 htt**	**-130000 €/vuosi**

Taulukko X. Kustannukset Gispo Oy:n ja SPINunit Oy;n raportin perusteella. Kustannukset laskettu suunnitteluavustajan palkan avulla 2440/kk (työnantajalle kustannukset 3290 €/kk). Laskennassa käytetty keskimääräisen tuntikustannuksena 21,25 € (keskimäärin 258 työpäivää vuodessa, työtunteja 7,5/päivä, palkkakustannus sivukuluineen 3290*12.5). Huomattava on, että kaavoituspäälliköt käyttävät myös työaikaa prosessissa, joten kustannukset voivat olla suurempiakin.[44]

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaation osalta ympäristöministeriö teetti yhteiskunnallisen hyötyanalyysin osana Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset -hanketta (Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset, ympäristöministeriön julkaisuja 2020:5). Hyötyanalyysilla selvitettiin vastauksia kysymyksiin siitä, että mitkä ovat nykyisen suunnitteluprosessin ja uuden tietomallipohjaisen suunnittelujärjestelmän kustannukset ja hyödyt kunnille. Tutkimusmenetelmänä arviossa käytettiin meta-analyysiä hyödyntäen olemassa olevia selvityksien tuloksia. Tutkimuksia tarkennettiin haastattelujen ja työpajojen avulla. Kerätyt tiedot jäsennettiin käyttäen iooi-menetelmää (panos-teko-vaikutus-vaikuttavuus) ja vaikuttavuuden ekosysteemikuvausta. Hyötyanalyysin mukaan alueidenkäytön digitalisaation edellyttämien uudistusten toteuttaminen vaatii kunnilta taloudellisia panoksia.

Kaavoitus- ja rakentamislaissa säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta saada alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä tietoja ja kuntien velvoitteesta toimittaa rakennuskohteeseen liittyviä tietoja. Tiedonsaantioikeus ja tiedon siirtovelvoite koskevat tietomallimuotoista koneluettavaa tietoa. Lisäksi ehdotuksessa esitetään säädettävän alueidenkäytön pysyvistä tunnisteista, jotka kunnat ja maakuntien liitot saisi rajapintojen kautta Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämästä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset hankkeen hyötykustannusarvion mukaan kansainvälisten avointen Open Geospatial Consortium OGC-standardin mukaisten rajapintojen toteuttaminen kuntien järjestelmien ja valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän välille maksaisi yhteensä noin 1–2 M€ ja kuntien tietojärjestelmien kehittämisen ja päivittämisen kokonaiskustannukset ovat noin 4.5–4.75 M€ vuodessa eli yhteensä noin 18–19 M€. Edellä mainitut kustannukset kohdistuvat pääosin useamman vuoden siirtymäjaksolle jolloin kuntien on rakennettava valmius uuden kaavoitus- ja rakentamislain edellyttämien uusien toimintatapojen toteuttamiseen. Mikäli kunnat eivät tukeutuisi avoimiin rajapintatoteutuksiin, voisivat ne hoitaa säädösten velvoitteet henkilötyönä tehtävillä erillisillä tiedon tallennuksilla, jolloin merkittäviä järjestelmien muutoskustannuksia ei aiheutuisi. Tällöin kunta ei vastaavasti voisi hyödyntää jäljempänä kuvatusti rajapintaratkaisun mahdollistamaa säästöä henkilöresursseissa. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää aletaan teknisesti määrittelemään vuoden 2021 alussa. Määrittelyn yhteydessä tarkastellaan erilaiset tavat

[44] Gispo Oy ja SPINunit Oy 2019, visio alueidenkäytön seurannasta, s.30.

ilmoittaa ja siirtää tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään ja näiden kustannusvaikutukset. Järjestelmän mahdollistamilla valtakunnallisilla ratkaisuilla voidaan merkittävästi alentaa kuntiin kohdistuvia erillisiä kustannuksia. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rajapintojen vaikutuksia arvioidaan erikseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rakentamisen ja lainvalmistelun yhteydessä.

Tietomallipohjainen kaavoitus on kaavanlaatijoille ennen kaikkea työväline, ja työn varsinainen kehitys ja ammattitaidon ylläpitäminen keskittyvät suunnittelun sisältökysymyksiin ja vuorovaikutukseen. Tietomallipohjaista kaavoitustapaa voisi verrata uuden kaavanpiirto-ohjelman käyttöönottoon. Yksittäiselle ammattilaiselle koulutetaan silloin valmis koeteltu ratkaisu ohjeistuksineen. Käytännössä kyse on samalla kuitenkin laajemmasta kunnan työtapojen päivittämisestä. Ehdotetut säännökset edellyttävät uusien toimintatapojen kouluttamista ja osaamisen kehittämistä. Kuitenkin on huomioitava, että ilman ehdotettuja muutoksia alueidenkäytön suunnittelussa toiminnan kehittäminen ja digitalisaation huomioiminen on useassa kunnassa arkipäivää. Sama pätee jo nyt alueidenkäytön suunnittelussa käytettäviin tietojärjestelmiin ja niiden ylläpitoon sekä päivittämiseen.

Kunnille syntyisi taloudellisia hyötyjä alueidenkäytön suunnittelun eri vaiheissa sekä tietojen toimittamisessa viranomaisille ja muille ulkopuolisille käyttäjille. Säästöjen on arvioitu olevan jatkossa noin 4 M€ vuodessa. Kunnille uudistuksesta koituvat arvioidut taloudelliset hyödyt syntyvät mahdollisuudesta vähentää henkilötyötä. Tämä mahdollistuu pääasiassa automaattisen tiedonsiirron myötä siten, että kussakin prosessissa syntyvä aineisto on eri viranomaistahojen saatavilla rajapintojen kautta oikeanlaisena. Nykyisin tietoja kerätään ja toimitetaan eri viranomaisille eri muotoisina tiedostoina tai jopa paperilla. Osa tiedoista siirtyy tosin jo nyt osin automaattisesti mutta epäyhtenäisesti. Tällä hetkellä tietojen toimittamiseen eri viranomaisille on arvioitu kuluvan vuosittain aikaa yli 180 000 asukkaan kunnilta keskimäärin 400–1 900 h, yli 20 000 asukkaan kunnilta noin 230 h ja 10 000–20 000 asukkaan kunnilta noin 100 h. Kunnilta saatujen toimituksiin kuluvien työaikatietojen perusteella on arvioitu, että kaikkien kuntien osalta säästöt siitä, ettei niiden tarvitse toimittaa kaava-, kiinteistö- ja rakennustietoja erikseen eri muodoissa eri viranomaisille, on vuodessa noin 0.6–1 M€. Tulevaisuudessa viranomaiset saisivat tarvitsemansa alueidenkäytön tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja erillisiin tietopyyntöihin ja -luovutuksiin sekä tiedon käsittelyihin liittyvä henkilötyön tarve vähenisi.

Kunnat tekevät kaavatietojen pohjalta erilaisia analyyseja omaa suunnittelua varten. Kun asemakaavatieto on yhtenäisessä rakenteellisessa muodossa, on sen hyödyntäminen nykyistä paljon helpompaa ja nopeampaa. Esimerkiksi arvioin mukaan isommassa kaupungissa suunnittelijalta kuluu yksi henkilötyöpäivä koota tieto siitä, kuinka paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana on kaavoitettu toimitiloja asumiseen. Tiedot on etsittävä eri järjestelmistä, tietovarastoista ja tiedostoista. Kun käyttöön otetaan yhtenäinen asemakaavan tietomalli, kuluu tiedon kokoamiseen jatkossa arviolta vain 0,5 tuntia.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiolla on myös vaikutuksia valtiontalouteen. Viranomaisille aiheutuva keskeisin taloudellinen vaikutus on rakennetun ympäristön valtakunnallisen tietojärjestelmän suunnittelu, toteuttaminen ja jatkokehittäminen. Arvion mukaan ylläpitokustannukset olisivat seuraavina vuosina noin 1 M€ / vuosi. Tämä arvio perustuu Paikkatietoalustan arvioituun vuosittaiseen ylläpitokustannukseen. Jotta viranomaiset voivat joustavasti hyödyntää valtakunnallisessa rekisterissä olevia tietoja, viranomaisten tietojärjestelmiin tulee toteuttaa standardit OGC-rajapinnat. Rajapintojen toteuttamiseen arvioidaan tarvittavan noin 50 000 € kutakin viranomaista kohti, yhteensä noin 0,5 M€. Kustannukset jakautuvat vuosille 2023–2026.

Maankäyttöpäätökset-hankkeen kvantitatiiviset hyötyarviot koostuvat viranomaisten sisäisten prosessien tehostumisesta ja tiedonhankintakustannusten vähenemisestä. Prosessien tehostumista ovat esimerkiksi viranomaisten päällekkäisen työn väheneminen. Tiedonhankintakustannusten väheneminen toteutuu, kun päätöksiä varten tarvittavat tiedot ovat tarjolla yhdestä lähteestä rakenteellisesti ja sisällöllisesti standardissa ja harmonisoidussa muodossa. Taloudellisten hyötyjen arvioidaan alkavan realisoitua sen jälkeen, kun valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä on sen perustamisen jälkeen otettu käyttöön eli vuodesta 2024 alkaen. Maankäyttöpäätökset-hankkeen arvion mukaan prosessien tehostumisesta kertyvä hyöty viranomaisille ja kunnille on yhteensä noin 10,5 M€ vuodessa. Tiedonhankintakustannusten arvioidaan vähenevän viranomaisilla noin 5,9 M€ vuosittain.[45]

Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin myös osana tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia. [vaikutusten arviointi tulee täydentymään]

Rakennuksen vähähiilisyys

Rakennusten vähähiilisyyden ohjaamisen tueksi kehitetään kansallinen päästötietokanta, jonka tiedot ovat avoimia ja kaikkien hyödynnettävissä. Päästötietokanta hyödyttää niin ilmastoselvityksiä laativia suunnittelijoita ja yrityksiä kuin viranomaisia ja helpottaa ilmastoselvityksen hyödyntämistä, tulkintaa ja tarkastamista. Päästötietokannan kehittäminen ja ylläpito aiheuttaa viranomaistyötä ja kustannuksia.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Rakennuksen elinkaariominaisuuksia koskeva sääntely ei aiheuttaisi merkittäviä välittömiä lisäkustannuksia julkiselle taloudelle. Vaatimusten edellyttämä mahdollinen lisäkustannus suunnittelussa tai rakentamisessa kompensoituisi rakennuksen pienentyneinä elinkaarikustannuksina. Julkisten rakennusten osalla on odotettavissa, että esimerkiksi rakennusten muunneltavuuden ja monikäyttöisyyden paraneminen lisää niiden käyttöastetta ja ehkäisee lisärakentamisen tarvetta.

Materiaaliselosteen laatiminen ei aiheuttaisi suoria lisäkustannuksia julkiselle taloudelle muuten, kuin päästötietokannan materiaalitietojen ylläpidon osalta. Tämä työ on kuitenkin osa kansallisen päästötietokannan ylläpitoa, joka tarvitaan jo vähähiilisyyden arviointia varten.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Kansallisen rakennus- ja purkumateriaalirekisterin kehittämisestä aiheutuu valtiolle kertaluontoinen kustannus ja rekisterin ylläpitämisestä vuosittainen kustannus. Kuntataloudessa valtakunnallinen rekisteri keventäisi rakennus- ja purkujätetiedon arkistointia nykyisestä. Purkumateriaalien hyödyntämisasteen ja -laadun paraneminen pienentäisi pitkällä tähtäimellä kunnan jätehuoltokustannuksia. Julkisten toimijoiden rooli sekä purkajina että rakennuttajina mahdollistaa purkumateriaalien kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Lupajärjestelmään ja rakennusvalvontaan ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä. Lupakynnyksen nosto vähentäisi jonkin verran lupamääriä ja pienentäisi

[45] Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset, ympäristöministeriön julkaisuja 2020:5, s.174.

viranomaisen lupamaksutuloja. Rakentamisen lupakäsittelyssä tarvittavien tietojen käsitteleminen tietomallimuotoisena vähentäisi lupakäsittelyyn liittyvää manuaalista rutiinityötä ja vähentäisi lupakäsittelyn hallinnollista taakkaa viranomaisille. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä yhdessä tietomallipohjaisen lupakäsittelyn kanssa vähentäisi viranomaisten tiedonvälitykseen ja tiedonsiirtoon liittyviä tehtäviä, kun rakentamisen lupatiedot ja lupakäsittelyssä käytetyt tiedot siirtyisivät merkittävältä osin automaattisesti rajapintojen avulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tämä säästäisi viranomaistyötä ja mahdollistaisi viranomaisresurssien suuntaamiseen ohjaukseen ja neuvontaan, millä voisi olla rakennetun ympäristön laatua merkittävästi parantava vaikutus.

Siirtyminen tietomallimuotoiseen lupakäsittelyyn edellyttäisi muutoksia kunnan lupakäsittelyssä käyttämien tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen rajapintojen luomiseksi. Kunnilla säilyisi kuitenkin mahdollisuus tehdä lupakäsittely myös nykyisenkaltaisella tavalla, jolloin muutoksista ei aiheutuisi kunnille ylimääräisiä kustannuksia. Tällöin toisaalta myös ehdotusten mahdolliset hyödyt manuaalisen ja toisteisen viranomaistyön vähenemisestä eivät toteutuisi. Kunta voi siirtyä tietomallipohjaiseen tekoälysovelluksia hyödyntävään lupakäsittelyyn arvioituaan siirtymisen hyödylliseksi. Tiedonhallintaan ja tiedonsiirtoon liittyvien muutosten julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan tarkemmin erillisellä selvityksellä, joka valmistuu myöhemmin vuoden 2021 aikana.

Kunnat voisivat vielä nykyistä monipuolisemmin järjestää rakennusvalvontatoimensa vastaamaan kunnassa tapahtuvan rakentamisen intensiteettiä. Kunnat, joissa rakentaminen on vähäisempää, voisivat tyytyä tavanomaisen tason rakennusvalvontaan. Niissä harvoin eteen tulevissa tilanteissa, joissa luvitettavaksi tulisi rakennusteknisesti vaativamman tasoinen hanke, hankkisi kunta sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista toisesta kunnasta. Toisaalta tavanomaiseen tasoon rakennusvalvontansa organisoinut kunta voisi myydä ajoittaista ylimääräistä rakennusvalvonnan kapasiteettiansa muille kunnille esimerkiksi lomitusapuna.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kuntien hoitama julkinen rakennusvalvonta kattaa koko maan tasolla lupamaksutuloillansa käyttömenonsa yli yhdeksänkymmenen prosenttisesti. Tulokertymä vaihtelee vuosittain rakentamisen suhdanteista riippuen. Kasvukunnissa lupamaksutulojen kertymä saattaa vuositasolla ylittää menot. Asukasluvultaan vähenevissä kunnissa kate voi jäädä alle viidenkymmenen prosentin. Tilanteeseen vaikuttaa myös kuntien taksapolitiikka. Kunnat määrittävät itse rakennusvalvontamaksujensa tason. Rakennusvalvonnan hoidettavaksi kuuluu myös muita kuin lupahallintoon ja rakennustyönaikaiseen valvontaan kuuluvia tehtäviä, kuten lakisääteistä neuvontaa ja ohjausta, arkistointia ja tietojen välittämistä valtion rekistereihin, rakennetun ympäristön valvontaa sekä naapurien välisten riitaisuuksien selvittämistä. Muita kuin suoraan rakentamista tarkoittaviin hakemuksiin liittyviä tehtäviä voi pitää kuntalaisia palvelevina ja yhteiskunnan yleistä turvallisuutta ja terveellisyyttä edistävinä. Niiden rahoittamista ei voi sälyttää yksittäisille luvanhakijoille, vaan ne tulee hoitaa yleisin verovaroin.

Valtakunnan tasoisesti ei rakennusvalvontajärjestelmää koskevalla ehdotuksella ole vaikutuksia julkiseen talouteen. Kunnilla säilyisi mahdollisuus itse päättää, organisoivatko ne rakennusvalvonnan yhteistyöjärjestelyillä yli kuntarajojen, vai säilyttävätkö rakennusvalvonnan yksinomaan peruskunnan hoidettavana ja joko tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Tästä seuraa, että kunnan omilla päätöksillä, mukaan luettuna rakennusvalvontataksa, kunta voi vaikuttaa lakisääteisestä rakennusvalvonnasta kuntataloudelle aiheutuvaan menorasitukseen. Vähenevän asukasluvun kunnissa ei myöskään oletettavasti kovin tiuhaan haettaisi rakentamislupia tavanomaista tasoa vaativampiin hankkeisiin. Niissä tarvittava lisäosaamisen hankkiminen muista kunnista

aktualisoituisi näin ollen suhteellisen harvoin. Verrattuna siihen, että peruskunta itse ylläpitäisi eri teknisten osa-alueiden osalta omaa henkilöstöä olisi ratkaisu kuntatalouden kannalta edullinen. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvonta voisi myös hankkia itsellensä lisätuloja myymällä tavanomaisen tason osaamistansa muille kunnille esimerkiksi lomitusapuna.

Rakennusvalvonnan eräänä tehtävänä on huolehtia kunnalle säädetystä velvoitteesta toimittaa väestötietojärjestelmään rakennustietoja siten kuin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettu laki (661/2009) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010) tarkemmin säätävät. Kun rakennushankkeen tai rakennuksen tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, Digi- ja väestötietoviraston on puolestaan annettava sille rakennustunnus. Väestötietojärjestelmään talletettavia rakennustietoja ovat muun muassa rakennuksen, sen perusparannuksen, laajennuksen tai muun lupaa edellyttävän muutostyön valmistumispäivä, rakennuksen tilavuus, kerrosluku ja kerrosala sekä rakennuksen kokonaishuoneistoala. Rakennushanketta kuvaavina tietoina väestötietojärjestelmään talletetaan muun muassa rakennusluvassa tarkoitettu rakentamistoimenpide ja muutostyön laji sekä rakennustöiden aloittamispäivä ja rakennushankkeen valmistumispäivä. Kunnan on ilmoitettava myönnetyistä rakennusluvista väestötietojärjestelmään vähintään kerran kuukaudessa kunnan ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat tiedot, jotka ovat kunnan tiedossa ilmoitusta annettaessa.

Rakennus- ja huoneistotietoja (RH-tietoja) käytetään eri viranomaistehtäviin. Ajantasaisia tietoja hyödynnetään muun muassa kiinteistöverotuksessa. Myös pelastustoimi, poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto käyttävät tietoja. Rakennukset voidaan yhdistää tunnistetietojen perusteella muihin perusrekistereihin, mikä mahdollistaa tietojen hyödyntämisen paikkatietosovelluksissa.

Kuntien rakennusvalvontoihin on muodostunut vuosikymmenten aikana omia operatiivisia rekistereitä, joita ylläpidetään vaihtelevasti ja hyödynnetään osana rakentamisen lupahallintoa ja rakentamisen jälkikäteistä valvontaa. Kuntien rekisterien tietosisältö vaihtelee ja rekisteritietojen tarkkuustaso riippuu muun muassa siitä, millaisilla voimavaroilla kunta on niitä voinut ylläpitää. Kuntien eriaikainen siirtyminen käyttämään sähköisiä lupapalveluja on myös vaikuttanut rekisterien sisältöön.

Kunnat ovat pyrkineet korjaamaan ja parantamaan omien rekisteriensä tietosisältöä ja luotettavuutta eri intensiteetillä yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Rakentamistietojen tarkistaminen on työvoimavaltaista ja edellyttää maastossa tapahtuvaa havainnointia ja rakennusten mittaamista tai kuvaamista, eri rekistereissä olevien ristiriitaisten tietojen seulomista sekä viime kädessä kiinteistöjen ja rakennusten omistajilta pyydettäviä tarkistuksia. Lukuisat kunnat ovat viime vuosien aikana ryhtyneet tarkistamaan kuntarekisterien tietoja ja saamaan sitä kautta muun muassa kiinteistöverotuksen piiriin kohteita, jotka syystä tai toisesta ovat jääneet verotuksen ulkopuolelle. Verotuksessa lähtökohtana on, että verovelvollinen itse ilmoittaa omistamansa rakennusta koskevat tiedot verohallinnolle. Kunnan väestötietojärjestelmään välittämät tiedot muodostavat vain erään tietolähteen kiinteistöverotuksen toimeenpanoa varten. Kunnan välittämien tietojen käytettävyyttä vähentää myös se, että kiinteistöverolaki (654/1992) määrittelee kerrosalan eri tavalla kuin rakentamista koskeva lainsäädäntö. Kiinteistöverolain mukaan esimerkiksi kellaritilat lasketaan mukaan verotuksen pohjana olevaan pinta-alaan, vaikkei niitä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan luettaisi kerrosalaan. Myös tilojen käyttötarkoituksessa ja varustelutasossa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa rakennuksen verotusarvoon ilman että kysymyksessä olisi sellaisesta muutoksesta, joka olisi edellyttänyt maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua viranomaishyväksyntää.

Kunnan lakisääteisesti luvanvaraisesta rakentamisesta keräämillä tiedoilla ei pystytä ylläpitämään rakennustiedoiltansa ajantasaista rekisteriä, joka jatkuvasti vastaisi kiinteistöverotusta toimeenpantaessa tarvittavaa tarkkuustasoa. Kerrosalan sääntely rakentamislainsäädännössä on historiallisesti vaihdellut. Samoin kuntien tulkinnat siltä osin, mitkä tilat lasketaan mukaan kerrosalaan, eivät ole olleet yhdenmukaisia. Rakennusvalvonnan keräämillä rekisteritiedoilla ei ole mahdollista luotettavasti todentaa kaikkia kiinteistöveron määräytymiseen vaikuttavia rakennuksen ominaisuustietoja.

Vähintään yhtä suuri epätarkkuus liittyy erilaisia rakennelmia ja vastaavia koskeviin tietoihin. Muiden kuin uudisrakennukseksi luokiteltavien rakennelmien luvanvaraisuus on vuosikymmenten aikana lainsäädännössä vaihdellut. Luvanvaraisuus on aikoinaan perustunut eri säännöksiin riippuen muun muassa kuntamuodosta (kaupunki, kauppala, maalaiskunta). Rakennelmien luvanvaraisuudesta on kunnilla ollut pitkään mahdollisuus säätää kunnan rakennusjärjestyksessä. Rakennusjärjestyksissä on suurta vaihtelua siltä osin, kuinka suuret rakennelmat on kunnassa sisällytetty luvanvaraisuuden tai ilmoitusmenettelyn piiriin. On myös huomattava, ettei rakennelmia koskevia tietoja ole systemaattisesti talletettu väestötietojärjestelmään.

Maanmittauslaitos ylläpitää maastotietokantaa, johon on tallennettu rakennusten 2,5 D –geometriat ja kaukokartoituksen avulla kerättyjä ominaisuustietoja. Geometriatiedot syntyvät maastotietojen tuotantoprosessissa, jossa ei kuitenkaan havaita rakennusta kuvaavia ominaisuustietoja, kuten esimerkiksi pinta-aloja ja verkostoliittymiä. Maanmittauslaitos on aloittanut maastotietokannan rakennustietojen linkityksen väestötietojärjestelmän rakennustietoihin. Linkityksessä maastotietokannan rakennusten tietoihin tallennetaan väestötietojärjestelmässä oleva rakennuksen pysyvä rakennustunnus. Kunta kerrallaan etenevässä linkityksessä käydään läpi kaikki kunnan alueella sijaitsevat rakennukset. Linkitys käynnistyi kesällä 2019 ja tulee kestämään vielä useita vuosia. Linkitys hyödyntää uutta JHS 210 –suositusta. Rakennusten ja rakennelmien mallintamista koskeva julkisen hallinnon suositus JHS 210 julkaistiin tammikuussa 2020. Tiedonhallintalain (906/2019) voimaantulo 1.1.2020 on lakkauttanut JHS-järjestelmän, mutta valtion ja kuntien yhteistyönä valmisteltuja JHS-suosituksia käytetään edelleen.

Luvanvaraisuuteen esitetty muutos poistaisi lähtökohtaisesti viranomaishyväksynnästä koko maassa alle 30 neliömetrin tai 120 kuutiometrin suuruiset rakennukset. Samoin katokset, jotka jäisivät alle 50 neliömetrin, jäisivät luvituksen ulkopuolelle. Joustavan oikeusohjeen kautta myös näiden rajojen alle jääviltä kohteilta voitaisiin edellyttää lupaa. Harkinta tapahtuisi lupaviranomaisen toimesta laissa säädettyjen arviointikriteerien avulla. Kunnilla olisi myös nykyiseen tapaan mahdollisuus rakennusjärjestyksessä sulkea luvituksen ulkopuolelle vähäisinä pidettäviä rakennushankkeita, jolloin niiden luvanvaraisuutta ei tarvitsisi yksittäistapauksittain arvioida. Asuinrakennukset edellyttäisivät aina niiden suuruudesta riippumatta rakentamislupaa eikä niitä voisi luvanvaraisuudesta rakennusjärjestyksellä vapauttaa.

Nykyisen lain mahdollistama rakennusjärjestyksen ilmoitusmenettely lupamenettelyn vaihtoehtona merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäisessä rakentamisessa jäisi uudesta laista pois.

Viranomaiskäsittelyyn tulevien vähäisempien hankkeiden kokonaismäärä tulisi jonkin verran olemaan nykyistä pienempi. Kuinka suuresta vähennyksestä olisi kysymys vaihtelisi kunnittain ja riippuisi kunnan nykyisen rakennusjärjestyksen sisällöstä. Monissa kunnissa on uusituissa rakennusjärjestyksissä vapautettu rakennelmia ja vastaavia luvanvaraisuudesta esimerkiksi 20 neliömetriin saakka. Yhä useampi kunta on luopunut kokonaan ilmoitusmenettelystä. Toisaalta on kuntia, joiden rakennusjärjestyksissä luvanvaraisuutta on korvattu ilmoitusmenettelyllä yli 30 neliömetrinkin suuruisten maatalouden talousrakennusten osalta.

Kuntien rakennusjärjestysten erilaisuus yhdistettynä vaihteleviin kerrosalatulkintoihin tarkoittaa, ettei mitään yhtenäistä ja aukotonta tietopohjaa rakennuksista ja rakennelmista ole olemassa rakentamishankkeiden luvituksessa kerättävien kuntarekisteritietojen kautta. Rekisterien puutteellisuus on koettu epätyydyttäväksi, koska verovelvolliset eivät aina oma-aloitteisesti ilmoita kiinteistöverotuksen piiriin kohteita ja niissä tapahtuneita muutoksia, jotka olisi kiinteistöverolain mukaan pitänyt Verohallinnolle ilmoittaa. Tilanteen korjaamiseksi monet kunnat ovat käynnistäneet projekteja, joissa selvitetään ja käydään systemaattisesti läpi kunnassa toteutetut ei-luvanvaraisetkin rakentamishankkeet. Yhdestä yksittäisestä kunnasta saattaa löytyä tuhansittain rakennuksia, joiden tiedot kuntarekisteristä joko puuttuvat kokonaan tai tiedot ovat virheellisiä.[46] Näissä selvitysprojekteissa saatetaan Verohallinnon tietoon myös ne kunnan tiedossa jo olevat rakennelmat ja vastaavat, joista ei ole aiemmin mennyt viranomaistietoa väestötietojärjestelmään. Kiinteistöverolain 19 §:n perusteella Verohallinnolla on oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja. Kunnan viranomainen on velvollinen tarkastamaan tietojen paikkansapitävyyden sikäli kuin se ilmenee viranomaisen hallussa olevista tiedoista. Kiinteistöveroa koskevaan veronkorotukseen sovelletaan, mitä verotusmenettelystä annetussa laissa siitä säädetään. Veronkorotusta ei kiinteistöverolain mukaan määrätä, jos verovelvollisen kiinteistöverotusta varten antamissa tiedoissa on virhe, josta verovelvollisen ei voida kohtuudella olettaa olleen tietoinen.

Rakentamisen lupajärjestelmä on luotu takaamaan rakentamishankkeiden sijoittumisen, arkkitehtonisen laadun sekä turvallisuuden ja terveellisyyden vähimmäistaso ilman tarpeetonta haittaa naapurustolle. Jatkossa nykyistä merkityksellisempää on myös rakennuksen elinkaaren aikainen tarkastelu mukaan luettuna mahdollisuudet materiaalien kierrätykseen. Tämän työn varmistamiseksi luodut tietojärjestelmät ja rekisterit helpottavat tavoitteiden saavuttamista. Tietojärjestelmien avulla rekistereihin kerättävä tieto on käytettävissä muihinkin viranomaistarkoituksiin, kuten verotukseen. Verotus perustuu kuitenkin viime kädessä verovelvolliselta kerättäviin tietoihin. Rakentamishankkeiden lupavelvoitteen perusteleminen yksinomaan rekisteritietojen keräämisen tarkoitusperällä ei ole tarkoituksenmukaista eikä täyttäisi viranomaistoiminnalta edellytettäviä suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia. Kiinteistöverotuoton osuus kuntien verotuloista on kiinteistöveroprosenttien muutosten myötä kasvanut. Maakunnallisten hyvinvointialueiden muodostaminen nostaa entisestään kiinteistöveron merkitystä kuntien menojen rahoituksessa. Kunnilla on jatkossa rakentamisen lupajärjestelmästä riippumatta entistä suurempi intressi kartoittaa systemaattisesti kaikki ne luvanvaraiset tai laillisesti ilman lupaa eri ajankohtina toteutetut rakentamis- ja korjaushankkeet, joilla voi olla vaikutusta kiinteistöverotukseen.

Rakentamishankkeisiin tarvittavien lupien määrän pieneminen näkyisi rakennusvalvonnan tuloissa erityisesti lain alkuaikoina, ennen kuin kunnat olisivat tarkistaneet rakennusvalvontataksojansa. Keskikokoisessa kunnassa lupia voisi olla vuositasolla 100 kappaletta vähemmän kuin tällä hetkellä. Jos lupapäätöksen keskihinta olisi luokkaa 200 euroa tarkoittaisi se lupamaksutuloissa 20 000 euron pudotusta kuntaa kohti.

Kelpoisuudet

[46] Marja Salmela: Kuntien kiinteistörekisteriestä puuttuu valtavasti kiinteistöjä. Kuntalehti 2/2017 s. 38-39. Matti Nikupeteri: Hartolassa parannetaan rakennusten tiedonhallintaa. RY Rakennettu Ympäristö 3/2019 s. 34-35.

Rakennustarkastajan pätevyyteen esitettävä ammattitaidon ylläpitovaatimus aiheuttaisi kunnalle rakennustarkastajan työnantajana velvoitteen varata riittävästi rahaa ja työaikaa, jotta rakennustarkastaja voisi osallistua tarpeellisiin täydennyskoulutustapahtumiin. Yhtä tarkastajaa kohti tarvittava vuotuinen rahamäärä voisi asettua yhden–kolmen tuhannen euron tasolle. Pienissä kunnissa on yleensä vain yksi rakennustarkastaja. Kuntien rakennusvalvonta rahoitetaan valtaosin lupamaksutuloilla. Kunta määrittelee itse rakennusvalvontataksassa lupamaksujen suuruuden ja pienellä lupamaksun korotuksella voidaan turvata rakennustarkastajan ammattitaidon ylläpitämisestä aiheutuva lisäkustannus. Ammattitaitoinen rakennustarkastaja pystyy palvelemaan kuntalaisia paremmin ja esimerkiksi tarjoamaan maallikoille hyödyllistä ohjausta ja neuvontaa, jonka avulla rakennushankkeeseen ryhtyvä voi säästää moninkertaisesti lupamaksun.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

Valtio ja kunnat omistavat huomattavan määrän kiinteistöjä. Kiinteistöjen omistajina valtio ja kunnat hyötyvät rakennusten ajantasaisista käyttö- ja huolto-ohjeista kuten muutkin kiinteistöjen omistajat. Keskeinen hyöty digitaalisesta käyttö- ja huolto-ohjeesta rakennuksen omistajalle on se, että sillä olisi kulloinkin ajantasainen tieto rakennuksen kunnosta, sen korjaushistoriasta sekä näin ollen parempi ymmärrys rakennuksen pitkää elinkaarta tukevien huolto-, korjaus- ja ylläpitotoimien tarpeellisuudesta. Rakennuksen ja sen sisältämän tekniikan säännöllinen ja oikea-aikainen huoltaminen ja korjaaminen tuo taloudellista hyötyä rakennuksen omistajalle ja tukee rakennuksen kunnossa pysymistä sekä pitkää elinkaarta. Tällä on myös rakennuksen arvoa säilyttävä vaikutus. Kun rakennuksia huolletaan ja korjataan säännöllisesti ja oikea-aikaisesti on rakennusten peruskorjaustarve harvempi ja pienempi. Lisäksi rakennuksen tarkoituksenmukainen käyttö saattaa pienentää rakennuksen käyttökustannuksia. Käyttö ja huolto-ohjeen ylläpidon kustannusten arvioidaan jäävän rakennuksen omistajalle maltillisiksi.[47]

Kuntien ja valtion omistamissa rakennuksissa on usein jo nykyisellään olemassa käyttö- ja huolto-ohje. Ohjeen saattaminen digitaaliseen muotoon tukisi ohjeen pysymistä ajantasaisena sekä sitä, että se sisältäisi rakennuksen keskeisen korjaus- ja muutostyöhistorian. Tästä olisi apua huolto-, korjaus- ja muutostöissä sekä tämä saattaisi vähentää suunnittelutyön määrää korjaus- ja muutostyöhankkeissa, kun rakennuksen kuntoa ei tarvitsisi selvittää erikseen nykyisissä määrin. Tällä olisi suunnittelutyön kustannuksia alentava vaikutus.

Rakennusten pitämisellä kunnossa voidaan myötävaikuttaa rakennusten sisäolosuhteisiin. Ihmisten asuminen ja oleskelu sisäolosuhteiltaan hyvissä rakennuksissa on tärkeää ihmisten terveyden kannalta. Jos rakennusten säännöllisellä ylläpidolla, huoltamisella ja korjaamisella voidaan vähentää rakennusten huonoja sisäolosuhteita, on tällä välillisiä positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen. Sisäolosuhteiltaan huonokuntoisten rakennusten aiheuttamat terveyshaitat kansalaisille ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Näiden haittojen väheneminen vaikuttaisi positiivisesti julkiseen talouteen lääkärikäyntien vähenemisenä, lääkekulujen vähenemisenä, sairaspoissaolojen vähenemisenä sekä huonoista sisäolosuhteista johtuvien rakennusten korjaustoimenpiteiden vähenemisenä. Näiden vaikutusten merkitys julkistalouteen on huomattava mutta vaikeasti arvioitavissa.

Valtio ja kunnat omistavat myös merkittävissä määrin suurten käyttäjämäärien rakennuksia. Näistä koskeva katsastusvelvoite aiheuttaisi kunnille ja valtiolle kustannuksia katsastustyön ti-

[47] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

laamisesta. Toisaalta katsastus tukisi rakennuksen pysymistä kunnossa ja vähentäisi sen rakenteisiin tai merkittäviin laitteistoihin kohdistuvia äkillisiä vaurioita, jolloin myös tällaisten vaurioiden korjaaminen vähenisi. Rakennusten säännöllinen huoltaminen ja pitäminen kunnossa tulee rakennuksen omistajalle pitkällä aikavälillä edullisemmaksi kuin suurten ja varsinkaan äkillisten korjausten tekeminen.

Rakennussuojelu

Rakennusperintölain soveltamisen tästä esityksestä riippumaton vilkastuminen ja suojelukohteiden karttuminen ylipäätään voi johtaa valtion korvausvelvollisuuden arviointitilanteisiin nykyistä useammin. Silloin rakennusperinnön hoidon avustuksiin ja korvauksiin tarkoitetusta valtion määrärahasta osa käytettäisiin korvauksiin useammin kuin tähän saakka. Asemakaavalla toteutettavan suojelun osalta arvioidaan tilanteen jatkuvan sikäli ennallaan, että pääsääntöisesti suojelumääräyksiä sisältävissä kaavoissa ei poiketa määräysten kohtuullisuutta koskevasta edellytyksestä.

Korvaustapausten määrä arvioidaan jatkossakin maltilliseksi, koska suojeluharkinnassa tehdään yhteistyötä rakennuksen omistajan ja haltijan kanssa ja tavoitteena on rakennusten pysyminen käytössä. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suojelun taso on myös mitoitettava niin, ettei se rajoita omaisuuden käyttöä enempää kuin on välttämätöntä rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen säilyttämiseksi. Suojeluharkinnasta vastaavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vuoropuhelu ja koordinaatio toistensa, Museoviraston sekä valtiota korvausasioissa edustavan ympäristöministeriön kanssa on tärkeää korvausvastuiden ennakoimisen sekä soveltamiskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Ympäristöministeriön tavoitteena on parantaa rakennusperintölain soveltamiseen liittyvän koordinaation resursseja. Korvaussääntelyyn ehdotettujen muutosten arvioidaan parantavan mahdollisuuksia ottaa korvausvastuu huomioon suojelua koskevassa kokonaisharkinnassa. Säännösten ja säännöskohtaisten perustelujen tarkoitus on myös avata rakennussuojelun piirteitä omaisuuden käytön rajoituksena tavalla, joka hyödyttäisi korvauksen määräämistä koskevien asioiden käsittelyä lunastuslain mukaisessa toimitusmenettelyssä.

Valtionavustusten arvioidaan jatkossakin olevan korvausta yleisempi tapa kompensoida suojelun aiheuttamia kustannuksia. Avustusta voidaan myöntää lisäksi sellaisiin kaavoitus- ja rakentamislain mukaisiin kunnossapitokustannuksiin, joita korvausvelvollisuus ei koske. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten myöntämät avustukset ympäristöministeriön pääluokassa olevasta siirtomäärärahasta (talousarvion momentti 35.20.64, Avustukset rakennusperinnön hoitoon) suunnataan erityisesti kaavamääräyksin suojeltujen rakennusten ja myös muiden kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnostuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa olevasta arviomäärärahasta (talousarvion momentti 29.80.52, Rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen) Museoviraston kautta myönnetyt avustukset suunnataan erityisesti rakennusperintölailla suojeltujen kohteiden ja erikoisasiantuntemusta edellyttävien kohteiden kunnostuksiin.

4.2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelulla vaikutetaan merkittävästi koko yhteiskuntaan, sen toimivuuteen ja toimintakykyyn sekä niiden kautta myös kansantalouteen. Kansantalouden kannalta keskeisimmät vaikutukset liittyvät alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, liikennejärjestelmään ja liikenneverkkoihin, palveluverkkoon, asuntotuotantoon sekä elinkeinoelämän edellytyksiin. Toimiva

alue- ja yhdyskuntarakenne sekä sujuvat liikennejärjestelyt luovat taloudellista toimeliaisuutta, hyvinvointia ja elinvoimaa. Eheä yhdyskuntarakenne vähentää liikennejärjestelmän ja palveluverkon kustannuksia ja kasvattaa yhdyskuntarakenteen tehokkuutta. Toimiva alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuus on tärkeä edellytys yhdyskuntien toimivuudelle ja taloudellisuudelle. Ehdotettavalla suunnittelujärjestelmän kokonaisuudella voitaisiin nykyistä paremmin vaikuttaa taloudellisen kasvun edellytyksiin. Alue- ja kaupunkikehityksellä ja sijaintiratkaisuilla on suuri merkitys kansantalouden menestykselle ja maan kilpailukyvylle. Erityisesti hyvin toimivilla kaupunkiseuduilla on suuri merkitys kansantaloudelle, koska kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne toimivine liikennejärjestelmineen ja palvelurakenteineen ja viihtyisine asuinympäristöineen vaikuttaa merkittävästi yritysten toimintaedellytyksiin ja tuottavuuteen sekä kotitalouksien hyvinvointiin.

Maakuntakaavoituksella on jatkossakin merkittävä rooli alueiden kehittymiselle, sillä maakuntakaavan tarkoituksena olisi osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestävälle kehittämiselle ja kasvulle. Maakuntakaavassa määriteltäisiin alueen kehittämisen periaatteita, jotka vaikuttaisivat alueen liikennejärjestelmään ja liikenneverkkoon, palveluverkkoon, viherrakenteeseen sekä maakunnallisiin suuriin hankkeisiin kuten esimerkiksi energiantuotantoon tai luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin elinkeinoelämän hankkeisiin. Nämä tekijät vaikuttavat alueilla syntyviin investointeihin sekä alueiden kasvuun ja tuottavuuteen.

Kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisella suurimmilla kaupunkiseuduilla ja yleis- ja asemakaavoituksella sekä erityisesti näiden uusilla laadullisilla vaatimuksilla pyritään parantamaan muun muassa liikennejärjestelmien toimivuutta, työpaikkojen ja palveluiden saatavuutta sekä varmistamaan riittävä ja monipuolinen asuntotuotanto seuduilla. Näiden seikkojen toteutuminen kaupunkiseuduilla vaikuttaa yritysten tuottavuuteen, palvelusektorin toimivuuteen, kotitalouksien tuloihin ja hyvinvointiin sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen, joilla kaikilla on merkittävä rooli kansantalouden kasvun kannalta.

Ilmastonmuutoksen huomioiminen alueidenkäytön suunnittelussa ja ilmastonmuutokseen varautuminen vähentävät yhteiskunnalle myöhemmin ilmastonmuutoksesta koituvaa haittaa. Eheällä yhdyskuntarakenteella, saavutettavuudella ja vähähiilisen liikenteen, rakentamisen ja asumisen huomioimisella alueidenkäytön suunnittelussa voidaan vaikuttaa merkittävästi hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja tukea ekologisesti kestävää yhteiskunnan kehittymistä. Ennakollisella sopeutumisella voidaan pienentää luonnonilmiöiden ja katastrofien taloudellisia vaikutuksia. Varautuminen ennakolta ja vähitellen uudenlaiseen ilmastoon ja tähän soveltuvat ratkaisut kaavoituksessa vähentävät ilmastonmuutoksen kansalaisille, yrityksille ja julkiselle taloudelle aiheuttamia sopeutumiskustannuksia. Varautuminen luo kysyntää ekologisesti kestäville ratkaisuille ja tarjoaa yrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia. Mikäli Suomessa onnistutaan kehittämään edelläkävijäratkaisuja, on näillä myös vientipotentiaalia.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja viherrakenteen jatkuvuutta koskevat uudet vaatimukset edistäisivät luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaavoituksessa. Tämän arvioidaan parantavan luonnon monimuotoisuuden huomioimista ja turvaamista alueidenkäytön suunnittelussa. Ehdotetut uudet viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat kaavan laadulliset vaatimukset saattaisivat heikentää maanomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omistamaansa aluettaan taloudellisesti silloin kuin toiminta olisi ristiriidassa luonnon turvaamisen ja vaalimisen kanssa. Toisaalta uusilla vaatimuksilla kaavoitukseen pyrittäisiin turvaamaan eheä yhdyskuntarakenne alueellisesti ja huomioimaan luonnon monimuotoisuus osana tätä. Tavoitteena olisi, että alueidenkäytön suunnittelu tukisi sellaisen yhdyskuntarakenteen syntymistä, jossa alueen resurssit ja taloudellinen toiminta sekä ihmisten

hyvinvointi olisivat parhaiten tasapainossa. Luontopääoma voidaan nähdä myös taloudellisena varantona ja sen säilymisen turvaaminen osana pitkän aikavälin kasvun varmistamista.

Rakennettuun ympäristöön liittyvän tiedon yhteentoimivuus ja saatavuus ajantasaisena ja digitaalisena mahdollistaisi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien prosessien tehostamisen manuaalisen ja toisteisen työn vähetessä. Tiedon ja tehtyjen päätösten sekä suunnitelmien saatavuus digitaalisena ja yhteentoimivana tukisi suunnittelun ja rakennetun ympäristön hoidon tehostumista sekä mahdollistaisi täysin uudenlaisen toiminnan syntymisen tiedon hyödyntämisen pohjalle. Digitalisaatio tukisi sekä rakennettuun ympäristöön liittyvän toiminnan tuottavuuden kasvua ja lisäksi myös muiden yhteiskunnan toimintojen tuottavuuden kasvua sekä uusien innovaatioiden syntymistä ja vaikuttaisi näiden myötä myönteisesti kansantalouteen. Rakennetun ympäristön tiedon hallinnan yhteiskunnalliseksi hyödyksi on arvioitu 1,5 miljardia euroa vuodessa.

Maapolitiikka

Maapolitiikan tulo- ja menovirrat vaikuttavat kuntien talouteen ja vastaavasti niiden yritysten ja kotitalouksien talouteen, jotka ovat näiden virtojen vastapuolina. Maapolitiikan tuloilla pyritään kattamaan ajatuksellisesti kuntien yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, jotka muodostavat vuositasolla kunnille arviolta 1,5 miljardin euron menoerän. Tähän menoerään sisältyy myös arviolta muutaman sadan miljoonan euron maanhankintamenot, joista raakamaan hankinnan arvioidaan muodostavan korkeintaan 100 miljoonaa euroa vuodessa koko kuntakentässä.

Maapolitiikan tulopuolella summat vaihtelevat sen mukaan, lasketaanko kuntien tuloihin vain maankäyttösopimusmaksut (arviolta alle 200 miljoonaa euroa vuodessa) ja tonttien myynti- ja vuokratulot (arvolta alle miljardi euroa vuodessa) vai lisäksi maanarvon muutoksiin reagoivat kiinteistöverotulot (noin 1,8 miljardia euroa vuodessa). Kiinteistöverot muodostavat keskimäärin 8 prosenttia kuntien verotuloista, kunnallisveroa kerätään Suomessa vajaa 20 miljardia euroa vuodessa.

Maapolitiikan välittömiä tuloja ja menoja merkittävämpi vaikutus kansantalouteen syntyy, kun maapolitiikan keinoin pyritään edistämään riittävää asuntotuotantoa tai hyvän ja kaikille kansalaisille ja yrityksille toimivan yhdyskuntarakenteen syntymistä yhteiskunnassa. Vastaavasti mahdolliset maapolitiikan hidasteet ja käytännöt, joiden vuoksi kaavoitus ja tonttitarjonta eivät etene tarpeiden mukaisessa aikataulussa, on arviolta huomattavasti merkittävämpi tekijä kansantaloudelle kuin esimerkiksi esityksessäkin esitetyt muutokset kuntien maankäyttömaksujen maksuperusteisiin. Jos esitetyillä maksutulomuutoksilla on kunnissa maankäytön kehittämistä jarruttava tai kiihdyttävä käyttäytymisvaikutus, laskettaneen nämä muutokset kansantaloudessa osaltaan maapolitiikan sääntelymuutosten aiheuttamiksi.

Kansantalouden tasolla on arvioitava myös niitä kustannuksia, jotka syntyvät maankäytön vaihtoehtojen kaventumisesta. Kaavassa tiettyyn käyttötarkoitukseen nimettyä aluetta ei voi kehittää muita tarkoituksia varten, vaan kaava kaventaa tulevaisuuden kehittämisuran tiettyyn tulevaisuudenkuvaan. Tämä voi aiheuttaa tappioita kansantaloudessa, etenkin jos kaavat eivät pysy ajantasaisina yhteiskunnan tarpeisiin nähden. Kaavoituksella on toisaalta kansantaloutta tukeva vaikutus samasta syystä, sillä kaava luo ennakoitavuutta ja luottamusta alueidenkäytön tulevaisuudenkuville siten, että investoija voi jossain määrin luottaa alueen suunniteltujen käyttötarkoitusten pysyvyyteen.

Rakentaminen

Rakennuksiin on sitoutunut 45 prosenttia kansallisvarallisuudestamme, eli noin 500 miljardia euroa. Kun siihen liitetään infran osuus, 83 prosenttia kiinteästä pääomakannastamme on sidottu rakennettuun ympäristöömme. Jokainen rakennettuun ympäristöön investoitu euro tuottaa itsensä kaksinkertaisena takaisin. Rakennuskannan arvo (500 miljardia euroa) jakautuu seuraavasti: asuinkerrostalot 145 miljardia euroa, erilliset pientalot 130 miljardia euroa, rivi- ja ketjutalot 45 miljardia euroa, teollisuus- ja varastorakennukset 45 miljardia euroa, julkiset rakennukset 45 miljardia euroa, liike- ja liikenteen rakennukset 40 miljardia euroa, muut rakennukset 20 miljardia euroa, toimistorakennukset 20 miljardia euroa, kesämökit 10 miljardia euroa. [48]

Rakennetun ympäristön kunnossapidon laiminlyönti maksaa vuosittain 3,4–5,7 miljardia euroa. Oikealla ylläpidolla on erittäin tärkeä merkitys kestävän kehityksen kannalta, joten käyttäjä-, kiinteistö- ja aluetietojen hyödyntäminen reaaliaikaisesti rakennuksen ja alueen käytössä pitäisi saada osaksi jokapäiväistä toimintaa. Tärkeänä voidaan pitää tiedon ajantasaisuutta. Asuinkerrostalojen ja muiden talorakennusten (pois lukien pari-, rivi- ja omakotitalot) ylläpidon kokonaiskustannukset olivat 9,5 miljardia euroa. Vuonna 2017 julkisyhteisöjen julkisten rakennusten ylläpidon laskennalliset kokonaiskustannukset olivat 1,67 miljardia euroa.[49]

Rakentaminen työllistää Suomessa noin 260 000 työntekijää, mikä vastaa noin 18 prosenttia yrityssektorin työllisyydestä. Noin 40 prosenttia työtekijöistä työskentelee talonrakentamisessa. Suomessa rakentamisen tuottavuuden kasvu on pysynyt suunnilleen samalla tasolla koko 2 000-luvun. Suunnittelun osalta tuottavuus on jopa laskenut. Rakennusalalla tuotekehitykseen käytetään vähemmän rahaa kuin muilla aloilla yleensä. Kuitenkin rakennusalan t&k-menot ovat kaksinkertaistuneet kymmenessä vuodessa ja patenttihakemustenkin määrä on noussut[50].

Rakennuksen vähähiilisyys, elinkaariominaisuudet sekä rakennus- ja purkujäteselvitys

Ilman rakentamiselle asetettavia vähähiilisyystavoitteita ja sitovia raja-arvoja ei ole mahdollista päästä Suomen tavoitteeksi asettamaan hiilineutraaliuteen vuonna 2035. Alueidenkäytön ohjauksen kautta saavutettavat edistysaskeleet ovat pitkävaikutteisia, mutta niiden toteutuminen kaavoitukseen kuluvan ajallisen keston vuoksi tapahtuu vasta vähitellen. Uudisrakentamiselle ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille asetettavat vähähiilisyyskriteerit voidaan toteuttaa nopeammalla aikataululla.

Vähähiilisyyden taloudelliset vaikutukset ovat mittavia. Ilman panostuksia rakennetun ympäristön ja rakentamisen hiilineutraalisuuteen kasvaisi riski yhteiskunnan sietokyvyn ylittävistä ilmastonmuutoksen aiheuttamista kustannuksista merkittävästi. Alkuvaiheessa, kun vähähiilisyyden laskenta- ja arviointimenetelmät ovat vielä kehittelyn ja opettelun asteella, aiheuttaisivat ne uudisrakentamiseen suunnitteluvaiheessa pienen lisäkustannuksen. Suunnittelun kustannusosuus rakentamisen kokonaiskustannuksista on kuitenkin enimmillään noin 10 prosenttia, usein paljon vähemmän. Kustannuslisäys suunnitteluvaiheessa voisi arviolta olla noin puolen prosentin luokkaa. Laajamittaisen korjausrakentamisen osalta kustannuslisäys voi olla tätä hieman suurempi.

Vaatimustason tiukkeneminen rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen osalta aiheuttaisi rakennushankkeen toteuttajille pienen lisäkustannuksen. Vastaavasti selvitys mahdollistaisi nykyistä

[48] Roti 2019 -raportti.
[49] Roti 2019 -raportti.
[50] Etla (2020). Rakennusalan kilpailukyky ja rakentamisen laatu Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:24.

paremmin minimoimaan kaatopaikalle menevän jätteen, josta joudutaan joka tapauksessa maksamaan. Selvitysten kehittyessä ja digitalisoituessa avautuisivat valtakunnalliset käytetyn ja ylijääneen rakennustuotteiden markkinat. Tuotteiden kierrätyksestä kertyvät tuotot voisivat olla merkittävästi suuremmat kuin selvityksen laatimisesta aiheutuvat välittömät kustannukset.

Vuonna 2018 Suomen bruttokansantuotteesta noin 5 prosenttia (11 miljardia euroa) on arvioitu syntyneen kiertotaloudesta. Suomella on mahdollisuus kaksinkertaistaa kiertotalouteen liittyvä liikevaihto vuoteen 2030 mennessä. Materiaalien kierrot ovat energiantuotannon ohella merkittävin ja laajin kiertotalouden liiketoiminta-alue, ja siihen liittyvä teknologiakehitys aktivoi liiketoimintaa myös rakentamisessa[51].

Rakentamisen kiertotalous on Suomessa vielä kohtuullisen pientä liiketoimintaa. Suoraan liittyviä rakentamisen työtekijöitä voidaan arvioida olevan vain noin 1 200, ja rakentamisen arvioidaan kattavan vain noin 3 prosenttia kiertotalouden 11 miljardin euron liikevaihdosta[52]. Arvion ulkopuolelle jäävät kuitenkin energiasektorin ja jätehuollon sekä metalli- ja metsäsektorin kiertotalouden liikevaihto. Merkittävä osa näiden sektoreiden tuotteista ja palveluista kulutetaan rakennetussa ympäristössä, joten potentiaalia on todennäköisesti enemmän.

Rakentamisen kiertotaloudessa voi kuitenkin olla parhaimpia mahdollisuuksia lisäarvon tuottamiseen. Tämä johtuu siitä, että rakentamisen materiaali- ja energiamäärät ovat hyvin suuria. Niiden kiertotaloudessa arvioidaan olevan merkittävästi hyödyntämätöntä potentiaalia[53].

Rakentamisen markkinoilla ekologisuus ja energiatehokkuus sekä kiertotalous ovat tulevaisuudessa korostuvia trendejä. Vihreän rakentamisen investointien oletetaan nousevan noin 25 biljoonaan dollariin vuoteen 2030 mennessä. Kiinteistösijoittamisen näkökulmasta ekologiset ja vähähiiliset rakennusten on raportoitu olevan perinteisiä kannattavampia. Sääntelyllä ja kolmansien osapuolien myöntämillä sertifikaateilla voitaisiin vaikuttaa siihen, ettei viherpesu kasva vihreän rakentamisen kasvun myötä[54].

Vähähiilisten rakennusmateriaalien kehittämisellä on suuri potentiaali. Suomi on väkilukuun suhteutettuna Euroopan suurin rakennustuotteiden viejä. Vaikka rakennustyö on vahvasti paikallista toimintaa, on rakennustuotteiden valmistus ja vienti kansainvälistynyt[55]. Vähähiilisten rakennustuotteiden kysyntä tulee nousemaan dramaattisesti. Suomalaisella rakennustuoteteollisuudella olisi hyvät mahdollisuudet edetä kehityksen kärjessä ja kasvattaa osuuttansa rakennustuotteiden kansainvälisillä markkinoilla.

Säädöksiä voidaan käyttää kiertotalouden uudistuksiin ja innovaatioihin, vaikka niillä on perinteisesti nähty olevan innovaatioita vähentävä vaikutus. Mahdollisuuksia tähän on erityisesti sil-

[51] TEM (2020). Kiertotalouden ekosysteemit. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:13.
[52] TEM, (2020). Kiertotalouden ekosysteemit. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:13.
[53] Ajayabi ym. (2019). Regenerative Buildings and Construction systems for a Circular Economy. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science.; TEM (2020), Kiertotalouden ekosysteemit. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:13.
[54] IFC International Finance Corporation (2019). Green Buildings: A Finance and Policy Blueprint for Emerging Markets. Washington D.C., World Bank Group.
[55] VM (2019). Talousarvioesitys.; TEM (2020). Kiertotalouden ekosysteemit. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:13.

loin, kun niiden kautta ei määritellä tiettyjä teknisiä ratkaisuja vaan asetetaan tavoitetasoja. Ennakoitava sekä kiertotalouteen ja vähähiilisyyteen tähtäävä säädösympäristö voi tukea sekä rakentamisen toimialan että rahoituksen kehitystä[56].

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Julkisen rakennusvalvonnan kansantaloudellinen vaikuttavuus kiteytyy lähinnä kysymykseen, kuinka hyvin rakennusvalvonta voi edistää terveellisen, turvallisen ja viihtyisyyden vaatimukset täyttävän rakennuskannan ja rakennetun ympäristön aikaansaamista ja ylläpitämistä. Rakentamismääräykset ja niiden noudattamista valvova rakennusvalvonta takaa Suomessa sen, että lähtökohtaisesti rakennukset eivät esimerkiksi sorru. Rakennusten statiikassa havaitut puutteet liittyvät lähes aina joko niiden suunnittelussa tai rakentamisessa tapahtuneisiin ja huomaamatta jääneisiin puutteisiin, tai vielä yleisemmin rakennusten kunnossapidon laiminlyönteihin. Kansantaloudellisesti suuremman luokan kysymys on rakennusten huono sisäilmasto ja kosteusongelmat. Tulipaloissa kuolee Suomessa vuosittain enemmän kuin vastaavan kehitystason vertailumaissa. Rakennuksissa tapahtuvat kaatumis- ja vastaavat tapaturmat aiheuttavat kuitenkin lähes kymmenkertaisesti enemmän kuolemantapauksia, minkä lisäksi kaatumisonnettomuudet rakennuksissa johtavat pitkiin ja kalliisiin hoitojaksoihin.

Julkinen rakennusvalvonta ei voi olla kaikenkattavaa ja kaikki mahdolliset virheet karsivaa. Toimiva rakennusvalvonta, yhdistettynä ajantasaisiin ja viimeisimpään tutkimustietoon perustuviin rakentamismääräyksiin, on kuitenkin kansainvälisissäkin vertailuissa osoittautunut kustannustehokkaaksi keinoksi hyvää rakentamisen lopputulosta tavoiteltaessa.

Rakennusvalvontaa koskevalla ehdotuksella ei puututa kysymykseen, kuinka paljon kunnassa tulisi olla asiantuntijoita rakennusvalvontatehtävissä.

Rakentamisen lupajärjestelmän digitalisointi

Lupajärjestelmään ja rakennusvalvontaan ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä. Lupakynnyksen nosto vähentäisi jonkin verran luvan tarvetta, mistä koituisi säästöä rakennushankkeeseen ryhtyville. Suurien hankkeiden suunnittelukustannuksiin voisi tulla säästöjä tilanteessa, jossa luvanhakija pyytää ensin sijoittamislupaa saadakseen varmuuden siitä, että suunnittelua kannattaa jatkaa yksityiskohtaisempaan toteutuslupavaiheeseen.

Julkiseen sektoriin kohdistuvat digitalisaation kehittämisen kustannukset syntyvät tiedon ylläpitämisestä ja rekistereiden hallinnoinnista. Rekisterin arkkitehtuurin hallinnointi ja ylläpito eivät ole taloudellisesti merkittäviä panostuksia. Olennaista olisi kertaluonteisten investointien lisäksi varautua järjestelmän jatkuvaan kehittämiseen, järjestelmän ylläpitotavasta ja rahoitus- / toteutusmallista riippumatta. Ylläpitokustannusten suuruusluokkaa voi hahmottaa energiatodistustietojärjestelmän perusteella, jonka vuosittaisen ylläpitokustannuksen arvioidaan olevan noin 200 000 euroa[57].

[56] Etla (2020). Rakennusalan kilpailukyky ja rakentamisen laatu Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:24.; IFC International Finance Corporation (2019). Green Buildings: A Finance and Policy Blueprint for Emerging Markets. Washington D.C., World Bank Group.
[57] Pöyry, Digitalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen, 2019, sivu 19.

Viranomaistoiminnan keskiössä ovat rakennusvalvonnat, joiden kokonaiskustannukset ovat alle 100 miljoonan luokkaa vuositasolla. Tavoitteena on, että rakennusvalvontojen kustannukset katetaan pääosin lupamaksuin ja näin ollen valvonnasta syntyvä kustannus on siis osa rakentamisen kokonaiskustannuksia. Tiedonhallinnan kehittämisellä ei oleteta olevan merkittävää vaikutusta viranomaistoiminnan kokonaiskustannuksiin. Oletettavaa on, että rakentamisen teknisten vaatimusten kasvaessa ei rakennusvalvontojen resursseissa ole merkittävästi varaa tehostamiselle. Rakennusvalvontojen oletetaan toimivan pitkälti lupamaksujen varassa ja lupamaksuja ei nähdä merkittävinä rakentamisen hinnanmuodostumisen kannalta[58].

Viranomaistoiminta on poikkisektoriaalista ja rakennusvalvonnan lisäksi muilla toimialoilla työskentelevät viranomaiset hyödyntävät rakennusvalvonnoissa synnytettyä tietoa ja osallistuvat rakennusvalvontojen lupaprosesseihin. Sekä viranomaisten välisen yhteistyön laadun parantumisella sekä erilaisten päällekkäisten järjestelmien poistamisella voidaan olettaa olevan kustannusten kannalta positiivisia vaikutuksia[59].

Rakennuskannan ja rakennetun ympäristön infrastruktuurin laskennallinen arvo on yli 650 miljardi euroa eli yli 60 prosenttia Suomen kansallisvarallisuudesta. Omaisuuden operatiivisella hallinnalla on merkittävä rooli tämän arvon säilymisessä. Keskitetty rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoalusta tukisi tämän tehtävän hoitoa[60].

Rakennuskannan ja rakennetun ympäristön infrastruktuurin hoitoon ja kunnossapitoon käytetään vuosittain rahaa noin 10,74 miljardia euroa. Keskitetyn rakennetun ympäristön valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietoalustan välittömäksi hyötypotentiaaliksi saadaan tässä noin 530 miljoonaa euroa vuositasolla. Hyötyjen realisoituminen edellyttää kuitenkin keskitetyn tietovarannon lisäksi merkittäviä investointeja alan toimijoiden tietojärjestelmiin ja osaamisen kasvattamiseen[61].

Julkisen sektorin suorat hyödyt liittyvät julkisen rakennuskannan hallinnoinnin tehostumisesta syntyvistä kustannussäästöistä sekä viranomaistoiminnan tehostumiseen. Kehittyneillä rakennustiedon hallinnan menetelmillä arvioidaan saavutettavan 20–40 prosenttia kustannushyötyjä rakennusten elinkaaren aikana (Pandia Oy, 2019). Julkisen rakennuskannan kehittyneellä hallinnoilla voidaan siis useassa kunnassa ja myös valtion kiinteistökannassa synnyttää merkittäviä kustannussäästöjä tai ainakin estää kustannusten nousua tulevaisuudessa. Julkisen kiinteistökannan suuruus on yhteensä yli 100 miljardia euroa ja jonka ylläpitokustannukset ovat miljardin luokkaa. Uusia investointeja julkiseen rakennuskantaan tehdään vuositasolla noin miljardin edestä. Tämän perusteella kehittyneellä tiedonhallinnalla, osana kiinteistönhallinnan parantumista, olisi saavutettavissa 300–500 miljoonan säästöt vuositasolla[62].

[58] Pöyry, Digitalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen, 2019, sivu 20.
[59] Pöyry, Digitalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen, 2019, sivu 20.
[60] Valtiovarainministeriö, Rakennetun ympäristön tiedon hallinnan tuottavuusanalyysi – alustava materiaali, 16.1.2020.
[61] Valtiovarainministeriö, Rakennetun ympäristön tiedon hallinnan tuottavuusanalyysi – alustava materiaali, 16.1.2020.
[62] Pöyry, Digitalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen, 2019, sivut 19–20.

Rakentamisen ja suunnittelun digitalisaation kehittäminen lisäisi selvitysten mukaan rakentamisen tuottavuutta. Erityisesti tietomallintamisen ja siihen liittyvällä esivalmistuksen on selvityksissä tunnistettu mahdollistavan uusien liiketoimintamallien syntyä, toiminnan tehostumista sekä rakentamisen palveluiden skaalaamista niin Suomessa kuin kansainvälisesti[63].

Rakentamisen vastuut

Rakentamisen vastuuta täsmentävistä ehdotuksista merkityksellisin on rakennushankkeen eri osapuolille ehdotettu viiden vuoden vastuuaika. Päävastuullisen toteuttajan vastuu omasta ja alihankkijoidensa suorituksesta voi varsinkin alkuvaiheessa nostaa rakennusurakoiden ja suunnittelusopimusten hintatasoa. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka usein päävastuullinen toteuttaja, sivu-urakoitsija, pääsuunnittelija, rakennussuunnittelija ja erityissuunnittelijat voisivat joutua virhevastuuseen verrattuna nykytilanteeseen. Vastuun täsmentämisen voisi olettaa nostavan rakentamisen laatua. Vaikea on myös arvioida, kuinka laajalti nykytilanteeseen verrattuna joutuisivat vastuulliset varmistamaan elinkeinonsa jatkuvuuden esimerkiksi vastuuvakuutuksilla. On myös esitetty arveluja siitä, että viiden vuoden vastuu voisi karsia alalta pienempiä toimijoita, joilla ei olisi taloudellisia mahdollisuuksia hankkia vastuuvakuutuksia tai vastaavia turvaavia järjestelyjä. Aikaa myöten tilanteen on arvioitu kuitenkin tasoittuvan. Vastuun sääntelyllä tähdätään parempaan rakentamisen laatuun. Jos tavoite toteutuu, on sillä suuret myönteiset talousvaikutukset kaikille osapuolille.

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuulla voi olla harmaata taloutta vähentävä vaikutus, sillä tulevaisuudessa työmaalla olisi taho, joka olisi rakennushankkeeseen ryhtyvään nähden nykyistä suurimmassa vastuussa erityisesti aliurakoiden solmukohdista.

Kelpoisuudet

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuksia koskevilla muutoksilla ei olisi merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia, sillä muutos lähinnä kirjaisi lakiin jo vallitsevan käytännön. Yrityksillä ja rakennusvalvonnalle tulisi pätevyyden ylläpitoon aiheutuvia kustannuksia, mutta niiden kerrannaisvaikutukset eivät olisi niin suuria, että sillä voitaisiin katsoa olevan merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia.

Katsastusmenettely

Muille kuin asuinrakennuksille esitettävä katsastusvelvoite aiheuttaisi lisäkustannuksia erityisesti suurelle käyttäjämäärälle tarkoitettujen niiden rakennusten omistajille, jotka ovat laiminlyöneet rakennuksen säännöllisen tarkastuksen ja kunnossapidon. Säännöllinen katsastus toisi ryhtiä rakennusten jatkuvaan huoltoon. Tarvittavien huoltotoimenpiteiden laiminlyönti aiheuttaa pitemmällä aikavälillä enemmän korjauskustannuksia kuin normaalisti itse katsastuksesta aiheutuisi. Katsastus olisi myös luontevasti yhdistettävissä muihin pakollisiin rakennuksen teknisten järjestelmien määräaikaistarkastuksiin. Paikan päällä tapahtuvan katsastuksen hinta riippuisi rakennuksen koosta. Lähtökohtaisesti pakollisen katsastusvelvollisuuden piiriin tulevat rakennukset olisivat suhteellisen kookkaita, koska velvollisuus rajautuisi suuren käyttäjämäärän rakennuksiin. Halvimmillaan katsastus voisi maksaa noin 2 000–3 000 euroa. Jos katsastusväli olisi kymmenen vuotta, olisi vuosikustannus luokkaa 200–300 euroa.

[63] Etla (2020). Rakennusalan kilpailukyky ja rakentamisen laatu Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:24.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.3.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Maakuntakaava

Lakiehdotuksen mukaan kuntien alueidenkäytön yhteensovittaminen ei kuuluisi enää maakuntakaavan tehtäviin. Tämä vaikuttaisi siten, että kuntakaavoituksessa selvitettäisiin ja ratkaistaisiin monia alueidenkäytön asioita, joita nykytilanteessa selvitetään maakuntakaavoissa.

Maakuntakaavan lisääntyvä yleispiirteisyys tulee todennäköisesti heijastumaan kaavan laatimista varten tehtävien selvitysten yleispiirteisyytenä. Lisäksi on arvioitavissa, että maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisen seurauksena maakunnallisten inventointien, kartoitusten ja selvitysten määrä ja kattavuus tulee vähenemään nykyisestä. Tähän liittyy kuitenkin epävarmuuksia, koska lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavassa voidaan käsitellä myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita kuin aluerakennetta, viherrakennetta tai liikennejärjestelmää, maakunnan oman harkinnan mukaan. Oikeusvaikutuksetonkin aineisto kertoo maakunnallisen tahtotilan ja luo edellytyksiä maakunnan alueidenkäytön kehittämiselle.

Lakiehdotus todennäköisesti lisää tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä. Saman aikaisesti työmäärä maakuntakaavatasolla tulee todennäköisesti vähentymään.

Lakiehdotus vaikuttaisi maakuntien liittojen ja kuntien välisiin toimivaltasuhteisiin siten, että niiltä osin kuin maakuntakaavalla ei olisi oikeusvaikutuksia, kunnat tekisivät jatkossa näitä koskevat alueidenkäyttöratkaisut maakuntakaavasta riippumatta. Merkittävää osaa alueidenkäytön kysymyksistä ei enää käsiteltäisi maakuntakaavoissa oikeusvaikutteisesti vaan ne ratkaistaisiin suoraan kuntakaavoituksessa.

Osa maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön ulkopuolelle jäävistä alueidenkäyttömuodoista tulisi nykytilanteen valossa jäämään kokonaan oikeusvaikutteisen kaavoituksen ulkopuolelle, koska tällä hetkellä noin 70 prosentilla maan pinta-alasta maakuntakaava on ainoa oikeusvaikutteinen alueidenkäytön suunnitelma. Toisaalta on huomattava, että oikeusvaikutusten näkökulmasta kaavahierarkian mukainen ohjausvaikutus jää näillä alueilla joka tapauksessa toteutumatta, jos niille ei laadita yleiskaavoja tai asemakaavoja. Muun ohjausvaikutuksen osalta sen merkittävyys liittyy pitkälti erityislakeihin.

Eri alueidenkäyttömuotoja oikeusvaikutteisesti yhteen sovittavan maakuntakaavan roolin päättyessä tulee hankekohtaisen kaavoituksen ja hankekohtaisten lupamenettelyjen ja niiden yhteydessä tehtävien selvitysten tarve ja merkitys korostumaan, millä on vaikusta viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi turvetuotannon osalta maakuntakaavalla on kytkentä ympäristönsuojelulain 13 §:n 3 momentin mukaiseen soiden luontoarvojen selvittämiseen. Säännöksen mukaan suon luonnonarvojen merkittävyyttä ei arvioida lupamenettelyssä, mikäli ne on otettu huomioon lainvoimaisessa maakuntakaavassa ja turvetuotanto sijoittuu kaavassa sille varatulle alueelle. Kaivosalueiden varausten osalta maakuntakaavalla on kytkentä kaivoslain 47 §:ään, jonka mukaan kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Nykyiseen lainsäädäntöön perustumattomaan kaupunkiseutujen suunnitteluun verrattuna ehdotettu kaupunkiseutusuunnitelma lisää jonkin verran kuntien työmäärää johtuen mm. noudatettavista osallistumista, vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevista vaatimuksista. Toisaalta laista tulevien vaatimusten noudattaminen lisää suunnittelun avoimuutta ja auttaa saamaan sen käyttöön parhaan mahdollisen tietopohjan, mikä voi vähentää viranomaisten työtä tietopohjan kartuttamiseen liittyen. Valtion viranomaiset osallistuvat jo nykyisillä epävirallisilla suunnitteluvälineillä tapahtuvaan seudulliseen suunnitteluun, joten niiden osalta kaupunkiseutusuunnitelma ei juurikaan muuttaisi tilannetta.

Kaupunkiseutusuunnitelman laadinta tarjoaa kaupunkiseudun kuntien ja valtion viranomaisille yhteistyöalustan, jonka kautta yhteisen käsityksen ja tahtotilan muodostaminen yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteista ja niiden toteuttamiseksi vaadittavien toimenpiteiden määrittely voi tapahtua nykyistä koordinoidummin. Kaupunkiseutusuunnitelma toimii myös yhtenä lähtökohtana valtion ja kuntien kumppanuuteen perustuville sopimusmenettelyille. Suunnitelma tuo kaupunkiseudun keskipitkän aikavälin tavoitteet, strategiset linjaukset ja toimenpidetarpeet maakunnan liiton ja seudun kuntien yleispiirteisen suunnittelun käyttöön. Toiminnallisen kaupunkiseudun tarkastelu kokonaisuutena kaupunkiseutusuunnitelmassa voi vähentää kuntien osaoptimointia alueidenkäytössä.

Kaupunkiseutusuunnitelma tuo alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään uuden suunnitelman, johon voi myös kohdistua muutoksenhaku. Esityksellä on tältä osin hallintotuomioistuimien työmäärää lisäävä vaikutus. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan vähäinen, koska laadittavien kaupunkiseutusuunnitelmien määrä tulee olemaan varsin rajallinen. Suunnitelmalle ei myöskään säädettäisi laadullisia vaatimuksia, joten niiden hyväksymispäätöksistä voisi hakea muutosta vain menettelytapojen perusteella.

Yleiskaava ja asemakaava

Maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten supistaminen sekä keskittyminen ylikunnallisten alueidenkäytön kysymysten sijaan maakunnallisiin ja valtakunnallisiin kysymyksiin muuttavat yleiskaavan ja maakuntakaavan välistä suhdetta sekä kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltasuhteita. Yleiskaavoissa tehtäisiin jatkossa alueidenkäytön ratkaisuja, jotka on aiemmin tehty maakuntakaavoissa. Kaupunkiseutujen ulkopuolella ja niillä kaupunkiseuduilla, joille ei laadita kaupunkiseutusuunnitelmaa, yhdyskuntarakennetta ja vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat ratkaisut perustuisivat yleiskaavaan ja asemakaavaan, mikä korostaa erityisesti yleiskaavojen ajantasaisuuden merkitystä. Maakuntakaavoituksessa ei enää ohjattaisi merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista, joten niiden sijoittuminen jäisi ratkaistavaksi yleiskaavoituksessa ja asemakaavoituksessa. Muutoksen johdosta usean kunnan alueella olevien vähittäiskaupan hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi vaikeutuu. Toisaalta uudet ehdotetut yleis- ja asemakaavoitusta koskevat laadulliset vaatimukset määrittävät aiempaa tarkemmin palveluiden ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen reunaehtoja. Muutosten yhteisvaikutuksiin liittyy siten tältä osin merkittäviä epävarmuuksia.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin ehdotetut uudet säännökset saattavat lisätä selvitysten laatimisen tarvetta ja siten kuntien työmäärää. Työmäärään vaikuttaa se, miten yleiskaavaa laadittaessa voidaan hyödyntää seudullisia selvityksiä tai suunnitelmia kuten maakuntakaavaa tai kaupunkiseutusuunnitelmaa. Maakuntakaavaan ehdotetut muutokset voivat lisätä yleiskaavojen selvitystarpeita ja siten kasvattaa kuntien työmäärää.

Ehdotettu yleiskaavan tarkoitusta ja laatimista koskeva säännös luo nykyistä paremmat edellytykset alueellisesti kattavampien ja ajantasaisempien yleiskaavojen laatimiselle. Ehdotetulla

säännöksellä voidaan tukea kuntien alueidenkäytön kokonaisuuden hallintaa. Säännös mahdollistaa suunnitteluun varattujen resurssien kohdentamisen entistä tarvelähtöisemmin. Ehdotettu säännös, jonka mukaan valtuuston yleiskaavan hyväksymistä päätösvaltaa voidaan hallintosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle nopeuttaa yleiskaavojen hyväksymiskäsittelyä ja laatimisprosessia. Ehdotettu säännös, jonka mukaan asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut, sujuvoittaa ja nopeuttaa asemakaavojen laatimista tällaisissa tilanteissa.

Lakiehdotuksen mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely keventää kaavojen laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa samalla alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voitaisiin myös samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta. Tämä helpottaisi menettelyjä tilanteissa, joissa alueiden käytön ohjaustarpeeseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviin velvoitteisiin nähden asemakaavatasoista suunnittelua voidaan pitää tarpeettomana ja korvata yleiskaavatasoisella suunnittelulla.

Lakiehdotuksen mukaan kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Säännöksen mukaan kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Ehdotetun kunnan jäsenen aloiteoikeuden voidaan arvioida lisäävän jonkin verran kunnassa tapahtuvaa työmäärää ja sen kohdentamista aloitteiden käsittelyyn, koska aloitteisiin tulisi vastata neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

4.2.3.2 Osallistuminen, vaikutusten arviointi, viranomaisyhteistyö, valvonta ja muutoksenhaku

Osallistuminen kaavoituksessa

Kaavoitukseen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät säännökset lisäisivät jonkin verran kaavoitustoimen työmäärää liittyen kaava-asioista tiedottamiseen ja kaavaprosessien aloitusvaiheeseen. Toisaalta mahdollistettaisiin entistä selkeämmin kaavaprosessien joustava eteneminen aloitusvaiheesta ehdotusvaiheeseen niissä tilanteissa, joissa laadittavan kaavan kannalta riittävä osallistuminen ja vuorovaikutus voidaan turvata kevyemmällä menettelyllä. Kaavaprosessin aloitusvaiheen korostamisen ei arvioida merkittävästi vaikuttavan viranomaisten kokonaistyömäärään.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Kaavojen vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja laajuutta esitetään täsmennettäväksi siten, että myös terveyteen ja viihtyvyyteen sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät todennäköisesti merkittävät vaikutukset olisi arvioitava kaavaprosessien yhteydessä. Lisäksi elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin liittyviä vaikutuksia olisi tarkasteltava laajemmin kuin mitä voimassa oleva toimivan kilpailun edellytyksiä korostava säännös edellyttää. Tällä voidaan arvioida olevan jonkin verran vaikutuksia vaikutusten arvioinnin laajuuteen ja resurssien käyttöön. Ilmastoon liittyen vaikutusten arvioinnin menetelmien kehittyminen tuo kuitenkin apua arviointien käytännön tekemiseen. Vaikutusten arviointia koskevat säännökset korostavat todennäköisesti merkittävien vaikutusten arviointia, ja mahdollistavat vaikutusten arvioinnin kohdentumisen ja tarkkuustason määrittelyn kunkin kaavahankkeen tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen.

Viranomaisyhteistyö ja valvonta

Esityksessä on ehdotettu lisättäväksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävää koskevaan säännökseen velvoitteet tiedottaa kunnille alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista sekä tukea kuntia alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten soveltamisessa. Tämä edellyttäisi erityisesti rakentamisen osalta elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen resurssien vahvistamista. Tämä voisi tapahtua keskitettynä tehtävänä ja merkitsisi 2 htv:n lisätarvetta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävä ehdotetaan laajennettavaksi kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä siten, että ehdotettavat muutokset palauttaisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. Tällä ei arvioida olevan kuitenkaan merkittävää vaikutusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten resurssitarpeeseen, koska kunnissa tehtävien seurattavien päätösten määrä ei lisääntyisi eikä mahdollisten päätöksiin puuttumisen aiheuttama työmäärä olisi merkittävä puuttumisen korkean kynnyksen ja vähäisen määrän takia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen laajenevan valvontavastuun voidaan kuitenkin jossain määrin arvioida vaikuttavan kuntien kanssa tehtävän yhteistyön dynamiikkaan.

Lupamenettelyissä museoviranomaisten rooli lausunnonantajana laajenisi ja tällä on jossain määrin vaikutusta museoviranomaisten resurssien käytön suunnitteluun. Vaikutuksen ei arvioida kuitenkaan olevan merkittävä, koska museoviranomaisten lausuntoja pyydetään lupa-asioissa jo nykyisin varsin paljon. Lausunnon antamisaika purkamis- ja maisematyöluvassa sekä rakennusluvan korvaavan rakentamisluvan sijoittamisluvassa lyhenisi kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen. Myös tämä vaikuttaisi resurssien käytön suunnitteluun erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa.

Kaupunkiseutusuunnitelma toisi uuden viranomaisyhteistyötä ja lausuntomenettelyä vaativan suunnitteluprosessin. Koska jo nykyisin kaupunkiseuduilla laaditaan ei-lakisääteisiä seudullisia suunnitelmia, joihin kyseiset viranomaiset osallistuvat, ei muutoksella olisi merkittävää vaikutusta työmäärään tai resurssitarpeeseen.

Muutoksenhaku kaavoituksessa

Esityksessä ehdotetaan, että asuntorakentamisen tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Tällä olisi joissakin tilanteissa vaikutusta hallinto-oikeuksien töiden järjestelyyn ja asioiden käsittelyjärjestykseen. Valitusoikeuden laajeneminen vähäisten asemakaavamuutosten osalta voi vähäisessä määrin lisätä niistä hallinto-oikeuksiin tehtäviä valituksia. Valitusoikeuden tutkimiseen liittyvän vaiheen pois jääminen kuitenkin toisaalta vähentää tuomioistuimessa tehtävää työmäärää näissä tapauksissa.

4.2.3.3 Kaavojen toteuttaminen

Tontit

Esityksessä ehdotetuilla tonttijakosääntelyn muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan keskimäärin. Sääntelymuutokset voivat kuitenkin vaikuttaa yksittäisten kuntien asemaan välillisesti, jos nykyiset toimintatavat eivät vastaa tarkentuvaa sääntelyä täysimääräisesti.

Esityksessä esitettyjen tonttijakosuunnitelmia laativien henkilöiden pätevyysvaatimusten muutosten arvioidaan helpottavan viranomaisten asemaa työnantajana. Kuntien vapausaste työhönotossa ja töiden organisoimisessa lisääntyisi, kun tonttijakosuunnitelman laatijan tehtävien hoitamista ei olisi kytketty enää muodollisesti kiinteistöinsinöörin viran hoitoon ja kun pätevyysvaatimukset laajenisivat kaikkiin alan korkeakoulututkintoihin nykyisen ylemmän korkeakoulututkinnon vaatimuksen sijaan.

Yleiset alueet

Yhden luukun malli (asemakaava + yleisen alueen suunnitelma) on viranomaisille mahdollisuus, joten mallin vaikutusten arvioidaan vaihtelevan olosuhteiden ja sen mukaan, hyödyntävätkö viranomaiset uutta menettelyä. Kun viranomainen saa valita oman toimintatapansa, ei uuden sääntelyn arvioida aiheuttavan välittömiä vaikutuksia suuntaan eikä toiseen.

Yhden luukun menettely vähentää hallinnollista taakkaa välittömästi, kun samalla hallintobyrokratialla voidaan ratkaista useampi asia. Tällöin teknisten asiantuntijoiden aikaa säästyy itse suunnittelutehtävään. Yhteismenettelyn arvioidaan edistävän viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja asemakaavan laatua ja tunnettuutta toteuttamisvaiheen suunnittelijoiden keskuudessa, joka puolestaan edistää hallinnon sujuvuutta.

Ehdotuksessa otetaan myös askeleita sähköisten tietoaineistojen käyttöön, jonka arvioidaan onnistuessaan edistävän pidemmällä ajalla kustannustehokasta ja laadukasta tiedon käyttöä viranomaisten ja muiden tahojen suunnittelutoiminnassa ja päätöksenteossa.

Asemakaavan ja yleisen alueen yhteispäätösmenettelyn arvioidaan vaikuttavan talouteen positiivisesti, etenkin jos viranomaiset ottavat menettelyn laajamittaisesti käyttöön. Yhteismenettelyn arvioidaan nopeuttavan asian kokonaiskäsittelyaikaa ja keventävän menettelyitä sekä viranomaisten että osallisten kannalta.

Hulevedet

Hulevesimaksuja koskevien muutosehdotusten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi viranomaisten hallinnolliseen taakkaan keskimäärin. Sellaisissa yksittäisissä kunnissa, jotka ovat ottaneet hulevesimaksut käyttöön, muutos voisi kuitenkin aiheuttaa tarpeen muuttaa taksapäätöstä ja aiheuttaisi sen vuoksi kertaluonteisen hallinnollisen taakan. Arviolta 30-50 kuntaa on tähän mennessä ottanut hulevesimaksut käyttöönsä, joten vaikutus rajautuisi näihin kuntiin.

Maapolitiikka

Maapolitiikan sääntelymuutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi kuntien hallinnolliseen taakkaan. Hallinnollisia muutoksia ja niiden vaikutuksista kuntatalouteen on arvioitu ylempänä taloudellisten vaikutusten kohdassa.

Maapolitiikan uusien hallintotehtävien ei arvioida vievän merkittävästi henkilöstön työaikaa. Kunnat koostavat ja toimittavat maapolitiikan harjoittamisen tietoja nykyään esimerkiksi kir-

janpitoonsa, Suomen Kuntaliitolle, tilastokeskukselle ja Valtiokonttoriin sekä oman organisaationsa tarpeisiin. Samoja tietoja ja niiden yhteenvetoja voidaan käyttää yleisölle julkaistavien yhteenvetojen pohjana. Eniten hallinnollista taakkaa arvioidaan aiheutuvan alkuvaiheessa, kun kuntien maapolitiikan työntekijät suunnittelevat ja ottavat käyttöönsä seurannan ja tiedon julkaisemisen prosessin.

Keskeisten tietojen löytymisen yhdestä pysyvästä paikasta kunnan verkkosivuilta arvioidaan vähentävän jossain määrin tiedon hakemiseen ja tiedottamiseen sekä neuvontaan liittyvää hallinnollista taakkaa kunnassa.

Ilmaisluovutusmenettelystä luopumisen arvioidaan vaikuttavan viranomaisten toiminnan sujuvuuteen ja hallinnolliseen taakkaan kahdensuuntaisesti ja vaihtelevasti kunnittain. Vaikutusten arvioidaan olevan merkittävimpiä alkuvaiheessa, kun uudet toimintatavat otetaan käyttöön sekä Maanmittauslaitoksessa että kunnissa. Kuntakohtaiset arviot menettelyn luopumisen vaikutuksista on selostettu tarkemmin sitä koskevassa erillisessä selvityksessä (YM 2020:9, s.93) ja edellä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa.

Katujen toteuttamisen kokonaisprosessin hallinnan yksinkertaistumisen arvioidaan vähentävän jossain määrin viranomaisten hallinnollista taakkaa pidemmällä ajalla. Menettely yksinkertaistuisi, kun usean erillisen ja pitkälle ajalle sijoittuvan vaiheen sijaan katualueen haltuunotto, omistusoikeuden siirto, kiinteistönmuodostus, rekisterimerkinnän tekeminen ja korvausten määrittely sekä dokumentointi ja maksujen hoitaminen tapahtuisivat yhdessä hallinnollisessa lunastusmenettelyssä.

Esityksessä ehdotetun katujen haltuunoton nykyisen kevyen prosessin lakkaamisen arvioidaan lisäävään menettelyn jäykkyyttä ja aiheuttavan kadun haltuunottoa koskevien aikaviiveiden riskin kasvamista. Vaikutus näkyisi kunnissa, jotka ovat hioneet voimassa olevaan lakiin perustuvat menettelyt toimiviksi. Pidemmällä aikavälillä viranomaisten arvioidaan pystyvä sopeuttavan toimintansa uusien säännösten mukaiseksi niin, että muutoksen merkitys prosessien sujuvuuteen arvioidaan vähäiseksi.

Siirtymäsäännöksin tavoitellun ilmaisluovutuksen vanhojen sääntöjen vähittäisen poistumisen arvioidaan vähentävän viranomaisten hallinnollista taakkaa. Rakennuskaavateiden kesken jääneiden prosessien loppuun saattaminen on sitä työläämpää, mitä pidempi aikaa on kulunut haltuunoton ja korvauksen maksamisen välillä (YM 2020:9, s. 47-50, 65-67 ja 106 ja erityisesti rakennuskaavateiden osalta, s. 60, 73, 78, 81, 98, 100, 106).

Esityksessä esitetyn maksullisen toiminnan laajentumisen (toteuttamismaksut) arvioidaan lisäävään viranomaisen hallinnollista taakkaa ja hidastavan kaavoitustoimintaa jonkin verran, jos maksuja otetaan käyttöön. Vaikutukset syntyvät vain, jos kunta hyödyntää järjestelmää ja jos hallintokustannuksia ei voida hallita kunnan omin toimenpitein riittävästi. Maksujen kerääminen on hallinnolliselta taakaltaan raskaampaa kuin verotus. Toisaalta maankäyttömaksuja koskevat sopimusneuvottelut, jotka ovat osin maksun määräämisen vaihtoehto, ovat tapauskohtaista neuvottelemista vaativa tapahtuma, jossa myös kuluu aikaa. Sopimusneuvotteluissakin pitää ensin selvittää ihmisille, mistä on kysymys ja ryhtyä sen jälkeen neuvottelemaan hinnasta ja sopimuksen solmimisesta ja ehdoista. Uuden tyyppinen maksusta sopiminen ja maksu arviolta hämmentäisivät aluksi tavallisia asukkaita, jos kunta pyrkisi aiempaa laajemmin sopimaan maksuista myös uusilla alueilla (250-500 kerrosneliömetrin (rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttavat asemakaavamuutokset), ammattimaisille toimijoille toimintatapa ei olisi uusi.

Kaavoitus ei tyypillisesti etene, ennen kuin kaikkien asemakaava-alueen maanomistajien kanssa on päästy sopimukseen maankäyttömaksuista. Toteuttamismaksun alarajan laskeminen voi vaikuttaa kaavoituksen etenemiseen joko nopeuttavasti tai hidastavasti. Jos uusia tahoja tulee neuvottelujen piiriin, se voi hidastaa kaavoitusta. Toisaalta koska toteuttamismaksu on sopimisen vaihtoehto, sen alan laajentaminen lisää kunnan mahdollisuuksia edetä kaavoituksessa ja määrätä erikseen maksuja niille tontinomistajille, jotka eivät ole halunneet solmia sopimuksia.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana ei ole ollut saatavilla tietoa siitä, kuinka paljon neuvottelutapahtumia ja sopimuksia olisi mahdollisen lakiehdotuksen tuomien muutoksen vuoksi tulossa. Näin ollen hallinnollisen takaan kokonaismäärää ja –vaikutuksia tai vaikutushaarukoita ei ole mahdollista arvioida tarkasti. (Vaikutusarviointia täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.)

Lunastus ja haitankorvaukset

Ehdotettujen lunastusperusteiden ja haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi viranomaisten toimintaan.

Esityksessä ehdotetun tiedottamisen laajentamisen kaikkiin maanomistajiin arvioidaan lisäävän kaavoituksesta vastaavan viranomaisen hallinnollista taakkaa jonkin verran. Tämä näkyisi erityisesti sellaisten henkilöiden toimenkuvassa, jotka hoitavat kaavoituksen vuorovaikutukseen ja tiedottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallinnollisen taakan ei arvioida kuitenkaan olevan merkittävä suhteessa niihin selvittämistä ja vuorovaikutusta koskeviin vaatimuksiin, joita kaavoitustoimelta jo nyt ja tulevaisuudessa lakisääteisesti edellytetään.

Hallinnollisen taakan lisääntymisen suuruuteen vaikuttaisi viranomaisen tiedottamista koskevat toimintatavat ja kaavoitustoiminnan aktiivisuus. Lisäksi vaikutusta voisi olla kaavojen sisällöllä ja luonteella sekä käytössä olevilla tiedottamisen ja tiedonhallinnan tavoilla. Koska valmistelussa ei ole ollut saatavilla tietoa sääntelyn piiriin tulevien alueiden ja maanomistajien arvioiduista tyypillisistä määristä tai soveltamisala piiriin kuuluvien alueiden tyypillisistä pinta-aloista, on hallinnollista taakkaa vaikea arvioida täsmällisesti.

Tehokkaan tiedottamisen arvioidaan helpottavan viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteuttamista ja parantavan päätösten laatua. Hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus ilmenisi esimerkiksi siten, että korjaamisen ja poikkeamisen tarve menettelyn myöhemmissä vaiheissa vähenisi.

Yksittäistapauksessa menettelyn arvioidaan voivan vähentävän mahdollisten virheiden korjaamisen ja poikkeuslupakäsittelyiden aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Maanomistaja voi esittää aloitteena lainvoimaiseen kaavaan muutosta tai hakea poikkeamista, jos jokin kaavan perusteena ollut selvitys on ollut virheellinen tai puutteellinen tai kaavaratkaisu on ollut omistajan kannalta epätarkoituksenmukainen. Kuulemisvaiheen tehokas tiedottaminen voi osaltaan vähentää tällaisten tilanteiden esiintymistä.

Esityksessä ehdotetun tietojen saamisen Verohallinnolta arvioidaan lisäävän kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä Verohallinnon hallinnollista taakkaa käyttöönottovaiheessa, mutta vähentävän sitä pidemmän ajan kuluessa. Kuntien viranomaisilla on osittainen oikeus yhteystietojen saantiin veroviranomaisilta jo nykyisin ja päinvastoin. Tiedonvaihdon toimintatavan ollessa sinänsä tuttu, ehdotetun tiedonsaannin parantamisen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä lisäkustannuksia tai hallinnollista taakkaa näissä kunnissa. Maakunnille toimintatapa olisi uusi ja vaatisi aluksi käytännön toimeenpanoon panostamista. Viranomaisten välinen sähköinen

massamuotoinen tiedonsiirto vähentää hallinnollista taakkaa silloin, kun sopivat tiedonsiirtojärjestelmät ja sähköisen toiminnan valmiudet ovat organisaatiossa hyvät.

Katujen lunastamisen menettelymuutosten arvioidaan lisäävän Maanmittauslaitoksen tehtäviä. Tehtävät lisääntyisivät katualueiden lunastustoimitusten määrän lisääntymisen vuoksi. Lukumääräarvion esittäminen on vaikeaa, sillä kunnat voivat siirtyä nykyistä laajamittaisemmin vapaaehtoisten kiinteistöjen kauppojen käyttämiseen, joka vähentäisi viranomaismenettelyjen käyttämistä ylipäätään katualueita hankittaessa yleisesti ja pysyvästi.

Tällä hetkellä Maanmittauslaitos käsittelee noin sata maankäyttö- ja rakennuslain mukaista toimitusasiaa vuodessa ja niistä arviolta suurin osa on yleisten alueiden lunastuksia, johon ryhmään katualueiden lunastaminenkin kuuluu. Kuntaliiton vuoden 2019 edellä nykytilan kuvauksessa mainittuun kyselyyn vastanneiden kuntien vastausten perusteella voitaneen arvioida karkeasti, että ilmaisluovutuksia käsitellään tällä hetkellä kunnissa vuosittain korkeintaan sama määrä kuin mitä kunnissa pannaan vireille katujen lunastuksia ja omistaja-aloitteisia puistojen lunastuksia. Jos 25 kunnan otoksesta pääteltävissä oleva suhdeluku edustaa riittävästi Suomea, voidaan ennakoida, että Maanmittauslaitoksessa tulisi vireille nykyisen noin 100 vuotuisen lunastustoimituksen lisäksi korkeintaan saman verran uusi toimituksia. Jos kunnat pyrkisivät aiempaa enemmän hankkimaan alueet vapaaehtoisin kaupoin, voisi lunastustoimituksia tulla vuosittain vireille huomattavasti vähemmänkin. Toisaalta siirtymäsäännökset vanhojen katualueiden osalta voivat johtaa osin toisen suuntaiseen kehitykseen.

Ehdotetun rakennuskaavateiden siirtymäsäännösten arvioidaan lisäävän viranomaisten hallinnollista taakkaa kertaluonteisesti muutaman vuoden ajan. Vanhojen tapausten pois hoitamisesta aiheutuva henkilötyövuosien tarve lienee kokonaisuutena merkittävä, koska näitä alueita ei ole kaikissa kunnissa ehditty lohkomaan nykyisillä voimavaroilla vielä 20 vuoden kuluttuakaan lohkomisperusteen synnyttäneen nykyisen siirtymäsäännöksen (MRL 218 §) voimaan tulosta. Jos siirtymäkaudeksi olisi mahdollista saada erillinen määräraha vanhojen tapausten hoitamista varten yhteisenä Maanmittauslaitoksen ja kuntien projektina, helpottaisi se asian loppuun saattamista nopeammin. Jos määräraha ei olisi mahdollista saada, olisi siirtymäajan oltava pidempi.

Vastapainona rekistereiden päivittämisen aiheuttamalle hallinnolliselle taakalle rekisteritiedon laadun parantumisen arvioidaan vähentävän hallinnollista taakkaa yleisesti. Välilliset vaikutukset heijastuvat kaikkiin menettelyihin, joissa kiinteistötietojärjestelmän tietoja käytetään päätöksenteon tukena. Hyötyjiä ovat esimerkiksi kiinteistöverotuksen oikeellisuuden varmistamisen parissa työskentelevät tahot ja verotuksen kohteet. Hyöty näkyisi myös lunastus- ja korvaustoimituksissa ja laajasti niissä maankäytön suunnittelu- ja infrastruktuurihankkeissa, joissa tarvitaan maa-alueiden omistajatietoja.

Mahdollisten yksityisteiden haltuunottojen purkamisella voi olla kunnan näitä asioita hoitavia viranhaltijoita työllistävä vaikutus. Lainvalmistelussa ei ole ollut käytettävissä tietoja siitä, paljonko mahdollisia kumottavan kohdan mukaisia alueita on kuntien hallussa ja miten tällaiset haltuunotot on aikanaan järjestetty. Jos ne perustuvat myös yksityistielaissa tarkoitettuihin sopimuksiin, ei säännösmuutoksella arvioida olevan lainkaan vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Jos ainoa toimivaltaperuste on kumottava säännös, on kunnalle siirtymäsäännöksin turvattu 2 vuoden aika, jonka aikana osapuolten asema voidaan järjestellä tarkoituksenmukaisella tapauskohtaisella tavalla uudelleen. Näin ollen hallinnollinen taakka olisi siirtymävaiheen mittainen ja poistuisi ajan myötä.

Mahdollisten metsänkäyttöä koskevien korvausmenettelyiden osalta viranomaisvaikutukset koskisivat sekä kuntia että niitä valtion viranomaisia, joiden tehtävänä olisi antaa mahdollisia lausuntoja ja ratkaista korvausvelvollisen roolissa valtion edustajana valtion vastuulle kuuluvat

korvausasiat. Lisäksi kunnat voisivat joutua käsittelemään korvausvaatimuksia nykyistä enemmän tai käsittelemään poikkeushakemuksia. Jos korvausvaatimusasiasta ei sovittaisi, se ratkaistaisiin lunastustoimituksessa lunastuslain sääntöjen mukaisesti (177 §), jota edeltäisi yleensä poikkeuslupa- tai maisematyölupavaihe kunnan viranomaisessa (170 §). (Esitystä täydennetään taloudellisten ja muiden vaikutusten osalta lausuntokierroksen aikana.)

4.2.3.4 Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatio

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään liittyvä tiedonhallinta

Ehdotettu sääntely vakioidusta alueidenkäytön tietomallimuotoisesta suunnittelusta mahdollistaa sen, että tiedot voidaan koota rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, josta voidaan tarjota valtakunnallinen tietopalvelu rakennetun ympäristön tiedoille. Jatkossa muut viranomaiset saisivat kuntien ja maakuntien liittojen alueidenkäyttöön liittyvät tiedot yhteentoimivassa ja vertailukelpoisessa muodossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä esimerkiksi teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden kautta. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ja tulevan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän myötä viranomaiset saavat tarvitsemansa alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät tiedot yhdestä lähteestä, valtakunnallisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Kunta vastaisi jatkossakin tietojen oikeellisuudesta. Muutoksella arvioidaan olevan vaikutusta tietoja käyttävien viranomaisten toimintaan tietojärjestelmien ja tietopyyntöjen kohdistamisen muodossa. Lisäksi tiedonhallintayksiköt mahdollisesti joutuvat päivittämään tiedonhallintamallejaan.

Kaavan ja muiden alueidenkäytön suunnitelmien koneluettavuus helpottaa ja säästää eri viranomaisten resursseja tiedonhankinnan osalta. Jatkossa tiedon kaavasta saisi helposti tietoteknisesti eikä tietoa tarvitsisi etsiä arkistoista, jolloin tiedon saatavuus ja käytettävyys paranevat. Tietomallimuotoinen kaava mahdollistaa koneellisen tiedon käsittelyn kuten erilaiset paikkatieto- ja muut analyysit yksittäisestä kunnasta ja kuntien välillä nykyistä helpommin. Eri viranomaiset hyötyvät vertailukelpoisesta, yhteentoimivasta ja koneluettavasta alueidenkäytön tiedosta. Esimerkiksi seuranta- ja ohjeistus Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja muissa virastoissa helpottuu, ympäristön hoito, suojelu ja valvonta hyötyvät tiedon saatavuuden parantumisesta. Rakenteellista alueidenkäytön suunnittelun tietoa voidaan hyödyntää tutkimuksessa, palveluverkkosuunnittelussa, tilastoinnissa ja muissa tietovarannoissa- ja järjestelmissä.

Vaikutukset kuntien tiedonhallintaan

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiota koskevat ehdotukset aiheuttanee suurimmassa osassa kuntia tarpeen uudistaa alueidenkäytön suunnitteluprosessia paremmin yhteentoimivaksi, tietomallipohjaiseksi prosessiksi kaavoituksesta rakennusluvitukseen. Uudistuksen ja arvioitujen hyötyjen toteutumisen kannalta keskeisiä kuntien toteutettavaksi tulevia toimenpiteitä ovat oman sisäisen toiminnan kehittämiseen kohdistuvat toimenpiteet. Kuntien tulee ottaa käyttöön yhtenäiset ohjeistukset ja käsitteet, pilotoida uusia toimintatapoja ja ratkaisuja, varmistaa tietomallien yhteentoimivuutta testaamalla niitä, hyödyntää standardisoituja tiedonrakenteita. Kuntien tulee päivittää nykyiset alueidenkäytön suunnittelussa käytettävät ohjelmistot ja ottaa käyttöön uudet menettelytavat kouluttamalla henkilöstöä. Jos kunnalla ei ole omia ohjelmistoja, tulee vaatimukset huomioida ulkoistussopimuksissa.

Uudistus aiheuttaa muutoksen kuntien tuottamaan tietoaineiston saatavuuteen siten, että tietoaineisto on jatkossa saatavissa valtakunnallisesti yhteentoimivassa koneluettavassa muodossa. Ehdotus vaikuttaa tietoaineistoihin siten, että kaupunkiseutusuunnitelma on uusi laadittava tietoaineisto niissä kunnissa, joissa se tulee ehdotuksen mukaan laatia. Esitys ei koske asiakirjojen

salassapitoa eikä se vaikuta viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn. Tarkempia tietosuojavaikutuksia on arvioitu jäljempänä.

Kuntakenttä on varsin kirjava digitalisaation hyödyntämisessä. Kunnat ovat erikokoisia, niillä on erilaiset toimintatavat, erilaiset järjestelmäkokonaisuudet ja erilaiset tiedot. Digitalisaatiota edistetään jatkuvasti myös muilla hallinnonaloilla, jolloin yksittäiseen kuntaan voi kohdistua samanaikaisesti useita erilaisia tietojärjestelmiin tai tiedonhallintaan kohdistuva muutoksia tai kehitystarpeita.[64] Usein pienimmillä kunnilla henkilöresurssit on suunnattu perustoimintojen ja palvelujen tuottamiseen, eikä kehittämisresurssia juurikaan ole. Usein osaaminen perustuu kunnassa olemassa olevien resurssien digitalisaatio-osaamiseen ja rahallisia resursseja ei välttämättä ole niiden kasvattamiseen. Lisäksi kunnan perustietotekniikan infrastruktuurin taso voi aiheuttaa haasteita kehittyneempien digitaalisten ratkaisujen käyttöönotolle.[65]

Alueidenkäytön tietomallin vaikutukset kuntiin

Yhtenäisen tietomallin mukaisesti laadittuja alueidenkäytön suunnitelmia voidaan vertailla yli kaavarajojen ja vakioitu tietomalli helpottaa kuntien välistä yhteistyötä. Kaavoituksessa käytettävät tietomallit integroivat kaavatasoja toisiinsa paremmin ja asemakaavan tietomallista saadaan hyötyä kaavan ja rakentamisluvan väliseen prosessiin. Hyötynä on myös se, että tietomalliin liittyvä määritys tulee kansallisesti yhtenäisesti, eikä kuntien tarvitse itse laatia omia määrityksiä tietomalleista.

Tietomallimuotoisuuden ansiosta kaavatieto tuotettaisiin sellaisessa muodossa, jossa tiedon jatkokäyttö on huomattavasti nykyistä helpompaa. Voimassa olevan kaavan tai kaavaehdotuksen aineisto on mahdollista tuoda rajapinnan kautta suoraan suunnitteluohjelmaan, jolloin esimerkiksi vektorimuotoisia aluerajauksia voisi hyödyntää suoraan jatkosuunnittelussa kuten rakennus- ja pihasuunnittelussa. Aineistojen saatavuuden parantaminen nopeuttaisi myös asemakaavamuutoksen laatimista, sillä suunnittelua on helppo jatkaa aiemman kaavan tietojen ja rajausten pohjalta.

Kaavojen lisäksi muiden alueidenkäytön suunnitelmien, kuten tonttijakosuunnitelmien ja yleisen alueen suunnitelmien tietomallimuotoisuus tai koneluettavuus mahdollistaa nykyistä joustavamman eri prosesseissa tuotettavan tietosisällön yhdistelemisen. Nykyisin kaavaprosessin kanssa samanaikaisesti suunnitellaan esimerkiksi tonttijakoja, yhdyskuntateknisiä järjestelmiä, katuja sekä muita yleisiä alueita. Suunnittelussa suurin hyöty saadaan, jos muutkin suunnitteluprosessit ovat tietomallipohjaisia. Koneluettavassa muodossa olevaa tiedon jakaminen sujuvoittaa tiedonsiirtoa eri prosessien välillä ja vähentää tiedon tulkintaan liittyvien virheiden riskiä.

Alueidenkäytön tietomallimuotoinen suunnittelu hyödyttää erilaisia suunnittelun ja hallinnan prosesseja. Tietomallimuotoisista kaavoista ja muista alueidenkäytön suunnitelmista on hyötyä kunnan tai seudun strategiatyössä, maakuntakaavoituksessa, yleiskaavoituksessa, asemakaavoituksessa ja kaavoituksen seurannassa ja suunnittelussa, kiinteistönmuodostuksessa ja esimerkiksi tonttijaon laatimisessa. Infrastruktuurien suunnittelussa alueidenkäytön suunnittelun tietomallimuotoisuus hyödyttää liikennejärjestelmän suunnittelua, katu- ja kunnallisteknistä suunnittelua, viheralueiden suunnittelua, sähköyhtiöiden suunnittelutehtäviä. Alueidenkäytön tieto-

[64] Hyvärinen & Parviainen 2018, Kuntien tietotekniikkakartoitus 2018, s.5.
[65] Tihinen ym. 2019 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2019. s 21.

mallimuotoista suunnittelutietoa voidaan hyödyntää rakennuttamisen ja rakentamisen prosesseissa, kuten esimeriksi hankesuunnittelussa, rakennussuunnittelussa, kiinteistökehityksessä, rakentamisenohjauksessa ja lupamenettelyissä.

Tietomallimuotoisesta asemakaavasta voidaan hakea rajapinnan kautta tietoa esimerkiksi rakennusalueen rajoista, tonttia koskevista määräyksistä sekä rakennusoikeuden määrästä. Tietomallimuotoiset kaavatiedot on mahdollista tuoda osaksi esimerkiksi rakennussuunnittelun tietomallia. Tietomallimuotoisesta asemakaavatiedosta on mahdollista tehdä hakutoimintoja, joiden avulla kaavatieto on helposti tarkasteltavissa rakentamisen lupiin liittyvissä palveluissa. Saapuvien lupahakemusten tietoja olisi siten helppo verrata kaavatietoihin ja rakennuskantaan liittyviin tietoihin. Tiedonsiirron parantuminen voisi sujuvoittaa rakentamisen lupaprosesseja, mikä säästäisi viranomaisten työtä. Kaavatiedon saatavuus nykyistä helpommin ymmärrettävässä muodossa voisi myös vähentää lupahakemusten täydentämisen tarvetta.

Kaavan tietojen tallentaminen koneluettavassa muodossa mahdollistaa monenlaiset hakutoiminnot liittyen kaavatietoihin. Koneluettavuus sujuvoittaa muun muassa kaavavarantoon liittyvän tiedon tilastointia: hakutoiminnalla voidaan selvittää muun muassa määritellyn alueen rakentamattomien, tietyn käyttötarkoitustyypin tonttien lukumäärä tai käyttämättömän rakennusoikeuden määrä. Myös asemakaavan seurantalomakkeella nykyisin kerättävät tiedot ovat jatkossa haettavissa ajantasakaavasta suoraan numeerisessa muodossa. Yksittäisestä kaavahankkeesta ei siten tarvitsisi täyttää erillistä seurantalomaketta.

Tietomallin etuina nähdään alueidenkäytön suunnittelun yhteentoimivuuden toteutuminen valtakunnallisesti. Kaavoituksen asettamat vaatimukset yhteismitallistuvat. Kaavoitukseen liittyvät tiedot saisi helposti tietoteknisesti eikä tietoa tarvitsisi etsiä arkistoista, tämä lisäisi tiedon saatavuutta ja käytettävyyttä. Kunnat hyötyvät, kun tiedonsiirron tai -luovuttamisen osalta tulisi jatkossa vähemmän erilaisia kyselyjä tai selvityspyyntöjä. Tietomallimuotoinen kaavoitus mahdollistaa kaavatiedon käsittelyn koneluettavasti sekä monenlaiset paikkatieto- ja muut analyysit kaavasta.

[Euromääräiset kustannusvaikutukset lisätään myöhemmin]

Vaikutukset kuntien tietojärjestelmiin ja asianhallintaan

Suurin osa alueidenkäytön suunnitelmista laaditaan nykyisin tietomallimuotoisena paikkatieto- tai CAD-ohjelmistolla. Nyt ehdotettavan tietomallin tarkoituksena on laatia alueidenkäytön suunnitelman kansallisesti vakioituna eli yhteisten tietomääritysten mukaisina. Tämä vaikuttaa kuntien tietojärjestelmiin ja asianhallintajärjestelmiin sekä arkistointiin X tavalla. [Tiedonhallinnan muutosvaikutus ja kustannukset tulee täydentymään kuntaryhmäkohtaisesti.]

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi myös, että kaava tulee esittää vakioidussa muodossa. Nykyisin esitystapaa on pyritty yhtenäistämään ohjeistuksilla. Ympäristöministeriö on 31.3.2000 antanut asetuksen maankäyttö ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. Asetuksen liitteenä on esitetty maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa käytettävät kaavamerkinnät. Asetus on julkaistu ympäristöministeriön oppaana (Kaavamerkinnät, Opas 1) ja myös Suomen rakentamismääräyskokoelmassa (osa A 5). Esimeriksi asemakaavan esitystavassa on suuriakin eroja kuntien välillä. Nykyinen kaavan esitystapa on tehty erityisesti palvelemaan tulostettavaa pdf-muotoista kaavakarttaa. Lähtökohtaisesti koko kaavan sisältö tulee näkyä kaavakartalla ja käydä ilmi kaavamääräyksistä. Nykyinen kaavan esitystapa on tehty myös toimivaksi mustavalkoisena. Nykyinen esitystapa ei kaikilta osin vastaa eri asiakasryhmien, kuten esteellisten

tarpeita. Ehdotettu säännös kaavan esitystavan vakioidusta muodosta vaikuttaa kaavojen visualisointisääntöihin ja -koodistoihin ja niiden yhdenmukaistamiseen. Tällä voi olla vaikutuksia tietojärjestelmiin, kun ne päivitetään vastaamaan valtakunnallisesti määriteltyä tietomallia.

Yhtenäinen vakioitu esitystapa auttaa eri osapuolten ymmärtävän eri puolilla Suomea tehtyjen päätösten sisältöä yhdenmukaisemmin sekä mahdollistavan yleiskatsauksen laajojen alueiden yhdyskuntarakenteeseen. Tosin yhdellä vakioidulla tavalla ei pystytä vastaamaan kaikkien käyttötapausten tarpeita, joten tulee mahdollistaa myös esitystavan vapaamuotoinen muuttaminen tilanteeseen sopivalla tavalla. Tietomallia voidaan käyttää erilaisissa käyttöliittymissä, joilla voidaan muodostaa erilaisia esitystapoja. Käyttöliittymässä näkyvää sisältöä voidaan valita ja muokata eri käyttötilanteisiin sopivaksi, jolloin tietomallista voidaan korostaa haluttuja asioita. Tietomallipohjaisella kaavalla voi olla erilaisia esitystapoja riippuen käyttötapauksesta ja asiakastarpeesta. Kunnat voivat jatkossakin käsitellä kaavatietomallien visualisointeja, esimeriksi PDF-muotoisena, jatkossakin hallintoelimissään. Kuntien asianhallinnan järjestelmissä kunta voi käsitellä ja tallentaa tietomallista tehdyn staattisen visualisaation. Käytännössä esimeriksi PDF-tulosteen, jossa on kaavan tunnustiedot, varmenne ja allekirjoitus sähköisesti tai paperilla. Kunnan asianhallintajärjestelmään tallentuu käsittelytiedot, joissa on riittävät viitetiedot tietomallin versioon. Kunta voi myös ottaa teknisesti kehittyneempiä ratkaisuja käyttöön asianhallinnan osalta. Tietomalli tallennettaisiin ja arkistoitaisiin vähintään rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tietomallit on arkistoitava sähköisesti. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä olisi keskitetty valtakunnallinen ratkaisu alueidenkäytön tietomallien sähköiseen arkistointiin.

Tietomallimuotoinen alueidenkäytön suunnittelu edellyttää alueidenkäytön tiedoille, kuten kaavoille, pysyviä valtakunnallisia tunnisteita. Pysyvät alueidenkäytön tunnisteet on tarkoitus luoda rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä, josta tunnukset saadaan kaavoitukseen rajapintojen välityksellä. Tietomallinnuksen tuotantoprosessi edellyttää myös laadullisia vaatimuksia. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän yhteydessä luotava laatuvahtipalvelu tarkistaa tietomallin geometrian, koodistojen, metatietojen, tunnusten laadun. Laatuvahti ei kuitenkaan estä kunnallista päätöksentekoa.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään on tarkoitus tallentaa alueidenkäyttöön liittyviä tietoja, josta tiedot olisivat keskitetysti muiden toimijoiden saatavilla. Tarkoituksena on keventää kuntien alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä tiedonantovelvoitteita ja saattaa tietoyhteentoimivasti, sähköisesti ja kattavasti yhteiskunnan eri toimijoiden saataville. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 94 §:ssä ja 95 §:ssä säädetään kuntien tiedonantovelvoitteista muille viranomaisille. Jatkossa viranomaisen saisivat tarpeelliset tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, jolloin kuntien tiedonantovelvoitteita saadaan kevennettyä. Tiedot, kuten esimeriksi tietomallimuotoiset kaavat, saataisiin kunnista ja maakuntien liitoista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään rajapintojen kautta. Rajapintojen rakentaminen, ylläpito sekä alueidenkäytön pysyvän tunnuksen saaminen rajapitojen kautta vaikuttavat kuntien tietojärjestelmiin ja rajapintoihin. Näitä vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toteuttamisen ja sääntelyn yhteydessä.

Vaikutukset kuntien tietojärjestelmien ulkoistusjärjestelyihin

Kunnat ostavat tietojärjestelmäratkaisuja ja kaavoituksen suunnittelun palveluja kilpailluilta markkinoilta. Kunnissa on erilaisia ulkoistusjärjestelyitä alueidenkäytön suunnitteluun liittyen, kaavojen laatimisessa käytetään runsaasti pienemmissä kunnissa kaavoituskonsultteja tai kuntien kaavoitusjärjestelmät on hankittu ulkopuolisilta tietojärjestelmätoimittajilta.

Kunnat, jotka tukeutuvat kaavakonsultteihin voivat toimeksiannoissa vaatia konsulttia täyttämään ehdotuksen vaatimukset tietomallimuotoisesta suunnittelusta ja tietomallista saatavien visualisointien tuottamiseen kunnalliseen käsittelyyn. Kunnat saattavat joutua muuttamaan sopimuksiaan kaavoituskonsulttien kanssa. Tietomalli voi vaikuttaa kaavoituskonsulttien kaavoitustietojärjestelmiin, myös suunnitteluohjelmistoilta vaaditaan uusia ominaisuuksia. Lainsäädäntömuutoksista johtuvat muutokset tietojärjestelmiin ja palveluihin saatetaan laskuttaa kunnilta riippuen palvelusopimuksista. Toisaalta kaavoituskonsulttien ja tietojärjestelmä toimittajien on mahdollista ottaa käyttöön edullisempia avoimen lähdekoodin suunnittelutyökaluja. Kuntien kaavoitus- tai muiden alueidenkäytön suunnittelutietojärjestelmien tulee pystyä käsittelemään tietomallin mukaisia määrityksiä ja koodituksia. Kunnat saattavat joutua tilaamaan määritysten ja koodituksien päivityksen tietojärjestelmätoimittajalta kaavoitusjärjestelmään kesken sopimuskauden, josta voi aiheutua lisäkustannuksia kunnille. Kuntia on lain toimeenpanossa tuettava ja ohjeistettava tietomallimääritysten osalta, sillä kunnat vastaavat lakisääteisten velvoitteiden noudattamisesta. Lain toimeenpanossa on tärkeää huomioida, että kuntien käyttämät tietojärjestelmätoimittajat tuntevat tulevat velvoitteet alueidenkäytön tietomallista ja osaavat valmistautua muutokseen. Järjestelmätoimittajien ja ict-palvelutoimittajien rooli on keskeinen lainsäädännön käytännön toimeenpanon näkökulmasta niiden kuntien osalta, jotka ovat hankkineet tietojärjestelmät ulkopuolisilta palvelun toimittajilta.

Vaikutukset maakuntien liittojen tiedonhallintaan

Maakuntien liitoissa on käytössä yhteinen HAME-tietomalli, jota ylläpidetään ja päivitetään tarpeen mukaan. Lähes kaikki maakuntien liitot, lukuun ottamatta Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan liittoa, ovat tuottaneet ajantasamaakuntakaavan HAME-tietomallin mukaisena. Ajantasamaakuntakaavat ovat saatavissa Lounaistiedon eli Lounais-Suomen alueellisen tietopalvelun kautta. Uudenmaan liitolla ja Kymenlaakson liitolla oma rajapinta maakuntakaavalle.

Maakuntien liittojen tulee päivittää maakuntakaavan tietomallia maakuntakaavan suorien oikeusvaikutuksien muuttuessa rajatummaksi. Tästä voi aiheutua kustannuksia ja kertaluonteista päivitystyötä maakuntien liitoille. Lain tasoinen velvoite laatia maakuntakaava tietomallimuotoisena aiheuttaa myös muutostarpeita saattaa muiden kuin HAME-tietomallia käyttävien maakuntien liittojen tietomallit yhteentoimiviksi HAME-tietomallin kanssa. Ehdotettu säännös kaavan esitystavan vakioidusta muodosta saattaa aiheuttaa muutostarpeita maakuntakaavojen HAME-tietomallin visualisointisääntöihin ja visualisointien koodiluetteloon. Kuitenkin myös jatkossa vakioidun esitystavan lisäksi maakunnat voivat tuottaa halutessaan samasta maakuntakaavasta omia visualisointeja ja karttatuotteita.

Ehdotuksen mukaan Suomen ympäristökeskuksella olisi oikeus saada maakuntakaava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sekä maakunnan liitolla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista pysyvää alueidenkäytön tunnusta, jolla yksilöidään pysyvästi maakuntakaava. Tämä vaikuttaa maakuntien liittojen toimintaan siten, että muodostuu tarve avata rajapintayhteys maakuntien liittojen ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän välille. Tämä mahdollistaa sen, että jatkossa muut viranomaiset ja organisaatiot saisivat keskitetysti maakuntakaavoitusta koskevat tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

4.2.3.5 Rakentaminen

Rakennuksen vähähiilisyys

Rakennusvalvontaviranomaisen olisi jatkossa tarkistettava, että uuden rakennuksen rakennushankkeesta on tehty ilmastoselvitys ja laskettu rakennuksen hiilijalanjälki rakentamisluvan toteuttamispäätöksen myöntämisen yhteydessä. Viranomaisen olisi lisäksi tarkistettava, että uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei ylittäisi käyttötarkoitusluokittain määritettyä raja-arvoa. Rakennuksen suunnittelu- ja rakentamisluvan hakuvaiheessa tehtävä ilmastoselvitys ja sen päivittäminen kuuluisivat hankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksiin. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä olisi tarkastaa ilmastoselvitys ja sen päivitys rakennuksen valmistuttua. Nämä tehtävät tarkoittaisivat viranomaiselle tarkastusvelvollisuutta siitä, että ilmastoselvitys on laadittu ja hiilijalanjälki laskettu niissä hankkeissa, joissa sen laatimista edellytetään. Ilmastoselvityksen tarkastaminen ei lisäisi merkittävissä määrin rakennusvalvontaviranomaisten hallinnollisia kustannuksia, sillä ilmastoselvitys olisi yksi rakentamislupahakemuksen liitteistä, joiden olemassaolo viranomaisen tulee jo nykyisellään tarkastaa. Rakentamisen suunnittelun ja rakentamisen luvituksen tietomallipohjaisuus tulee lisäksi keventämään viranomaisen edellä kuvattuja tehtäviä.

Ilmastoselvityksen hyöty riippuu paljolti siitä, kuinka viranomaiset jatkossa ohjaisivat hankkeita vähähiilisempään suuntaan. Viranomaisten tarjoama ohjaus ja neuvonta on keskeistä hyötyjen saavuttamisessa. Nämä edellyttäisivät rakennusvalvontaviranomaisilta uudenlaista osaamista ja kouluttautumista, mikä on kustannus kunnille.

Ilmastoselvitys luo uusia mahdollisuuksia huomioida rakentamisen ilmastovaikutukset kaavoituksessa, tontinluovutuksessa ja rakennushankinnoissa. Kunnan viranomaisten olisi kehitettävä osaamistaan, jotta nämä voisivat hyödyntää ilmastoselvityksiä esimerkiksi kunnallisten tontinluovutuskilpailujen yhteydessä. Julkinen hankkija tai muu rakennuksen tilaaja voi myös hyödyntää ilmastoselvitystä osana hankinnan kriteerejä ja edellyttää rakennushankkeelta hiilijalanjäljen tasoa, joka voi olla tiukempi kuin varsinainen määräystaso. Ilmastoselvityksen hyödyntäminen edellyttää tulkintaa ja hyödyntämistä mahdollistavaa osaamista laajalti kunnan viranomaistoiminnoissa. Tämän osaamisen kehittäminen on kustannus kunnille mutta siitä saatavien hyötyjen voidaan arvioida ylittävän siitä aiheutuvat kustannukset.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Vaatimuksen rakennusten suunnittelemisesta ja rakentamisesta pitkäikäisiksi ja materiaalitehokkaiksi vaikutus viranomaisiin riippuu siitä, millaisia tarkempia vaatimuksia rakennusten pitkäikäisyydelle ja materiaalitehokkuudelle tullaan asettamaan sekä siitä, missä määrin viranomaisten tulee näiden ominaisuuksien täyttymistä rakentamislupavaiheessa arvioida. Vähintäänkin rakennusvalvontaviranomaisten olisi kehitettävä ja täydennettävä osaamistaan näistä seikoista, mikä aiheuttaisi kustannuksia kunnille.

Viranomaisille materiaaliseloste aiheuttaisi hallinnollista työtä, joka liittyy lähinnä materiaaliselosteiden vähimmäisvaatimusten täyttymisen toteamiseen rakentamisluvan hakemisen yhteydessä sekä materiaaliselosteen tietojen tallentamiseen. Tiedot ovat kuitenkin pitkälti yhteneväiset ilmastoselvityksen kanssa, jonka perustiedot voitaisiin saada rakentamisluvan liitteenä olevan tietomallin kautta. Tästä syystä tietomallit voivat helpottaa sekä ilmastoselvityksen että materiaaliselosteen laatimista ja tarkastamista.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Purkumateriaaliselvityksen laatimisen todentaminen lisäisi jonkin verran rakennusvalvontaviranomaisten tehtäviä. Hankkeeseen ryhtyvän olisi esitettävä rakennus- ja purkumateriaaliselvi-

tys luvan hakemisen yhteydessä, jolloin rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi tarkistaa, että selvitys on asianmukaisesti laadittu. Digitaalisen selvityksen laatimisen todentaminen ei kuitenkaan lisäisi viranomaisten työtä merkittävästi, varsinkaan kun nykyinen maankäyttö- ja rakennusasetukseen perustuva selvitysvelvoite on käytännössä laadittu erillisellä lomakkeella. Digitaalisuus mahdollistaa myös selvityksen päivityksen valvonnan jakamisen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken, joka on ensisijaisesti vastuussa rakennusjätteiden valvonnasta.

Tällä hetkellä rakennus- ja purkujätteen syntymääriä ei tunneta kovin tarkkaan, ei etenkään jätemäärien alueellista vaihtelua. Rakennus- ja purkumateriaalin rekisteröiminen digitaaliseen tietokantaan mahdollistaisi nykyistä tarkemman tason rakennus- ja purkumateriaalitilastoinnin. Rajapinta jätteen siirtoasiakirjaan parantaa kunnan viranomaisten mahdollisuuksia seurata rakennus- ja purkujätevirtoja.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Rakentamisen lupakynnys eli velvoittavuus hakea rakennushankkeelle rakentamislupa nousisi nykyiseen verrattuna. Viranomaisen voimavaroja voitaisiin suunnata paremmin yleisen edun kannalta merkityksellisiin hankkeisiin ja luoda näin mahdollisuuksia viranomaiseen antamaan hyödylliseen neuvontaan ja ennakko-ohjaukseen, muun muassa rakennusten vähähiilisyyteen tai ilmastonmuutoksen sopeutumiseen sekä kiertotalouden rakentamisratkaisujen tukemiseen liittyen.

Uudiskohteiden luvan tarpeen määrittely täsmällisillä kriteereillä nostaa lupakynnystä valtakunnallisesti ja yhtenäistää käytäntöjä kuntien välillä sen suhteen, mistä hankkeista tulee hakea rakentamislupaa ja tehdä vastaava hallinnollinen päätös. Luvan tarpeen määrittely näin ollen selkeyttää ja yhdenmukaistaa lupakäytäntöjä kunnissa.

Uudiskohteiden luvan tarpeen määrittely täsmällisillä kriteereillä myös vapauttaa viranomaisten voimavaroja. Arviolta suurin osa uudishankkeista luvitettaisiin yhdellä hallintopäätöksellä. Sijoittamislupaa hakisi erikseen arviolta noin puoli prosenttia rakennushankkeeseen ryhtyvistä. Joissakin kunnissa, kunnan nykyisestä rakennusjärjestyksestä riippuen, haja-asutusalueilla talousrakennuksia tulisi jonkin verran lisää lupavelvoitteen piiriin, mikä edellyttäisi nykyistä enemmän viranomaisen lupaharkintaa ja lupakäsittelyä. Lupakynnyksen nouseminen vapauttaa viranomaisvoimavaroja lupakäsittelyyn liittyen.

Rakentamisluvan laajempi määrittely ja nykyisen toimenpidelupakäsittelyn poistuminen sekä rakentamislupakynnyksen nouseminen vähentävät lupakäsittely- ja rakentamislupapäätösmääriä kunnissa. Niissä yksittäisissä hankkeissa, joissa luvanhakija haluaa hakea erikseen sijoittumislupapäätöksen, kevenee toteuttamislupahakuvaiheen käsittely viranomaisen näkökulmasta. Sijoittamisluvan alueidenkäytöllisen tarkastelun vaihe voisi nopeuttaa hankkeita erityisesti tilanteissa, joissa kaavoitus ei ole enää ajan tasalla, hanke poikkeaa kaavasta tai alueella ei ole yksityiskohtaista kaavaa. Sijoittumisen ratkaiseminen erikseen voi nopeuttaa lupakäsittelyä ja helpottaa hakemusten käsittelypainetta sekä vapauttaa viranomaiskäsittelyresurssia rakennusvalvonnoissa. Lisäksi tämä tukee hakemusten käsittelyä viivytyksettä.

Lupakynnyksen nosto vähentäisi jonkin verran lupamääriä ja pienentäisi viranomaisen lupamaksutuloja. Tällä voisi olla merkitystä erityisesti pienille kunnille, joilla on nykyisinkin vaikea kattaa lupamaksuilla kulut. Kuntien kiinteistöverokertymä voisi hienoisesti kasvaa luvanvaraisuudesta vapautettujen kiinteistöjen tietojen päätyessä nykyistä laajemmin verottajalle.

Rakennuskohteen tietomalli ja toteumamalli mahdollistaisivat lupakäsittelyn yhteydessä tietojen käsittelyn tietomallimuotoisesti. Myös nykyisenkaltainen käsittelymahdollisuus säilyy, sillä tietomallimuotoisen suunnitelman voi tulostaa osan tarvittavaan muotoon, esimerkiksi pdf-muotoon. Muutos mahdollistaisi rakennusvalvonnan niin halutessaan tietojen nykyistä tehokkaamman käsittelyn tietomallipohjaisena ja tekoälyn hyödyntämisen sekä digitaalisen kaksosen muodostamisen kunnan rakennuskannasta.

Tekoälyavusteinen rakennusvalvontatoiminta vähentäisi manuaalista ja toisteista työtä, mikä vähentäisi viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tietomallien hyödyntäminen helpottaisi ja automatisoisi ilmastoselvityksen, rakennusten hiilijalanjäljen ja muiden rakennuksen elinkaariominaisuuksien seurantaa ja tätä kautta mahdollistaisi nykyistä manuaalista käsittelyä kevyemmän ja tekoälyavusteisen tietojen hyödyntämisen kunnan päätöksenteon pohjana. Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön ilmasto- ja kiertotalousvaatimusten myötä rakennusvalvonnan olisi tarkastettava nykyistä useampien dokumenttien olemassaolo (ilmastoselvitys ja sen sisältämä rakennuksen hiilijalanjälki) lupakäsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi ilmastoselvityksen ja rakennuksen hiilijalanjälkilaskennan tarkastaminen hoituisi tekoälysovellutusten avulla osittain automatisoidusti. Tämä vähentäisi uusien viranomaistehtävien edellyttämiä osaamistarpeita ja kuormittavuutta niissä kunnissa, joissa uusien tehtävien mukaisten tietojen seuranta ei olisi viranomaisille tuttua. Tietomallimuotoiseen käsittelyyn siirtyminen edellyttäisi hyödynnettävien tietojärjestelmien yhteentoimivuusmäärittelyjen päivittämistä mahdollistamaan tarvittavat rajapinnat rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Lisäksi tietomallimuotoiseen käsittelyyn siirtyminen edellyttäisi viranomaisilta uuden toimintatavan ja uusien työkalujen opettelua ja jossain määrin lisäkoulutusta. Lakimuutos luo edellytykset siirtymiseen tietomallipohjaisten suunnitelmien käsittelyyn myös lupakäsittelyssä, kun kunta niin päättää. Käyttöönoton ja siirtymävaiheen jälkeen tietomallipohjainen käsittely kuitenkin suju-voittaisi viranomaistyötä ja vähentäisi manuaalista viranomaistyötä.

Kunnan viranomaisten olisi välitettävä tiedot rakentamiseen liittyvistä lupapäätöksistä, katselmuksista, ilmoituksista ja kokouksista sekä rakennuksen suunnittelu- ja toteumamalli vain rakennetun ympäristön tietojärjestelmään koneluettavassa muodossa siten, että ne ovat muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen. Tästä hyötyisivät kaikki lupa- ja päätöstietoa tarvitsevat viranomaiset, kun tietoja ei tarvitsisi enää erikseen pyytää tai toimittaa useisiin järjestelmiin vietäväksi. Kuntaviranomaiset, muut viranomaiset ja luvanhakijat saisivat kattavasti ajantasaiset tiedot rakennuksista valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, mikä vähentäisi kuntaviranomaisten työtä tietojen välittämiseen ja tietopyyntöihin vastaamiseen liittyen. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönotto ja mahdollisten rajapintojen rakentaminen kuntaviranomaisten lupajärjestelmiin edellyttäisi kunnan viranomaiskäsittelyltä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Viimeisin kattavampi selvitys kuntien rakennusvalvonnan hallinnon nykytilasta on Kuntaliiton toimesta tehty keväällä 2017. Kyselyn tulokset on julkaistu alkuvuonna 2018.[66] Kyselyyn vastanneet edustivat 180 Manner-Suomen kuntaa, ja vastanneiden kuntien väkiluku kattoi 79 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Eniten vastauksia tuli yli 30 000 asukkaan kunnista. Ahvenanmaa ei ollut kyselyssä mukana.

Noin 13 prosentissa Kuntaliiton kyselyyn vuonna 2017 vastanneista kunnista rakennusvalvonta oli järjestetty kuntien välisenä yhteistyönä tai kuntayhtymässä. Ympäristöministeriön asettaman työryhmän vuonna 2015 valmistuneen selvityksen mukaan rakennusvalvonnan yhteistyöalueita

[66] Matti Sahlberg: Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017. Kuntaliitto 2018.

oli koko maassa vuonna 2014 yhteensä 23 kappaletta.[67] Rakennusvalvontaorganisaatioiden lukumäärä vuonna 2015 oli ministeriön selvityksen mukaan noin 280. Lukumäärä on sen jälkeen jonkin verran laskenut johtuen muun muassa kuntafuusioista.

Kuntaliiton selvitystä voidaan pitää nykyhetken tilannetta riittävän luotettavasti kuvaavana. Valtaosa kunnista, 87 prosenttia, järjestää rakennusvalvonnan oman peruskuntansa toimesta. Rakennusvalvonnan luottamuselimenä toimii noin yhdeksässä kunnasta kymmenestä yhdistelmälautakunta. Yleisin organisaatioratkaisu on rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun viranomaistehtävien uskominen samalla kunnalliselle luottamuselimelle (noin 73 prosenttia vastanneista yhdistelmälautakunnista). Neljännes vastanneista oli harkinnut tiivistää edelleen ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan yhteistyötä. Lähes yhtä suuri osa suunnitteli kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyön tiivistämistä.

Rakennusvalvonnan henkilöstövoimavarat olivat säilyneet kutakuinkin samalla tasolla 2000-luvun alusta lähtien. Vuosina 2012–2017 rakentamisen alan asiantuntijahenkilöstöä vähennettiin useammassa yksikössä kuin lisättiin. Henkilöstöä lisänneet kunnat olivat pääsääntöisesti kuntia, joissa rakentamisen määrä oli kasvanut.

Rakennusvalvontatoimen kokonaiskustannus vuositasolla on noin 90 miljoonaa euroa. Rakennusvalvonnan toimintamenoista on katettu maksuilla vuonna 2016 koko maassa valtaosa. Vuonna 2016 kate oli 92 prosenttia. Kate vaihtelee eri kokoisissa yksiköissä ja on ollut suurin niissä kaupungeissa, joissa on rakennettu eniten.

Vuonna 2017 sähköinen asiointimahdollisuus lupa-asioissa oli 55 prosentilla rakennusvalvonnan yksiköistä. Sähköisen asioinnin käyttöönotto kunnissa on vuosi vuodelta kasvanut. Kuntakyselyn mukaan vuonna 2019 täysin sähköisesti käsiteltiin luvat yli 60 prosentissa kunnista.[68] Tämän hetken tilanne lienee, että ainakin 80 prosenttia kunnista käyttää rakennusvalvontapalveluissa yksinomaan sähköistä asiointia.

Kuntaliiton kyselyssä rakennusvalvonnan tehtävät jaoteltiin neljään eri kokonaisuuteen:

- Lupa- ja valvontatehtävät eli rakennusvalvonnan erityistehtävät
- Yleistehtävät, kuten yleinen ohjaus ja neuvonta, tiedotus, osallistuminen kaavojen valmisteluun jne.
- Muut tehtävät, kuten toimiminen ympäristönsuojeluviranomaisena, kunnan tekninen toimi, MRL:n poikkeamispäätökset, suunnittelutarveratkaisut ja maisematyöluvat
- Yleishallintotehtävät, kuten päätös- ja pöytäkirjahallinto, arkistointi, talous-ja henkilöstöasiat yms.

Työaika jakaantui koko maan osalta seuraavasti: rakennusvalvonnan erityistehtävät 51 prosenttia, yleistehtävät 23 prosenttia, muut tehtävät 13 prosenttia ja yleishallintotehtävät 13 prosenttia. Kuntakoon kasvaessa rakennusvalvonnan erityistehtävien osuus työajasta kasvoi ja nousi yli 60

[67] Aila Korpivaara – Santeri Syrjälä (toim.): Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.
[68] Pekka Virkamäki – Jouni Vastamäki: Sähköisen asioinnin ja tietomallien hyödyntäminen rakennusvalvontojen prosessien kehittämisessä. 2019.

prosenttiin. Alle 6 000 asukkaan kunnissa muiden tehtävien osuus työajasta oli noin 20 prosenttia ja vastaavasti yli 100 000 asukkaan kunnissa 3 prosenttia. Yleistehtävien osuus vaihteli kaikkien kuntien osalta välillä 16–25 prosenttia ja yleishallintotehtävien osuuden vaihteluväli oli 11–18 prosenttia.

Rakennusvalvonnan erityistehtävissä eniten työaikaa kului lupa- ja muiden päätösasioiden valmisteluun, keskimäärin 51 prosenttia. Lupien ja päätösten valmisteluun kului keskimäärin 37 prosenttia ja muuhun valvontaan 12 prosenttia työajasta. Työajan jakautumisessa erityistehtävien osalta ei ollut suuria eroja eri kuntakokoluokkien välillä.

Kuntaliiton selvityksessä (2018) tarkasteltiin rakennusvalvonnan päätösten ja suoritteiden määriä vuoden 2016 tilastojen perusteella. Rakennuslupia oli tilastokeskuksen mukaan koko maassa vuonna 2016 yhteensä vajaa 36 000 kpl. Muiden kuin rakennuslupapäätösten määräksi saatiin selvityksessä vuositasolla vajaa 30 000 kpl. Katselmusten määrä oli 125 000, töiden aloittamiskokouksia pidettiin 10 000 ja velvoitepäätöksiä runsaat 300. Hallintotuomioistuimille annettiin lausuntoja yli 3 000.

Rakennuslupa-asian keskimääräinen käsittelyaika oli mediaaniarvolta viisi henkilötyötuntia. Viidennes vastaajista ilmoitti aikaa kuluvan yli 10 henkilötyötuntia, osa reilusti yli 20 henkilötyötuntia.

Rakennusvalvonnan henkilökunnan määrä koko maassa on noin tuhat, josta rakennusvalvonnan asiantuntijoita on noin 700 ja muuta henkilökuntaa noin 300. Kuntaliiton selvityksen (2018) mukaan pienimmillä alle 3 000 asukkaan alueilla rakennusvalvonnan henkilöstöresursseja oli keskimäärin 0,49 henkilötyövuotta tuhatta asukasta kohden ja yli 10 000 asukkaan alueilla 0,11 henkilötyövuotta tuhatta asukasta kohden. Lähes kolmannessa yksiköistä oli vain yksi rakennusvalvonnan henkilö. Ammatillisesta henkilöstöstä rakenneteknisen koulutuksen saaneita oli 56 prosenttia, muun rakennusalan (esim. arkkitehdit) 31 prosenttia, LVI-teknisen alan 10 prosenttia ja juridiikan 3 prosenttia. Henkilöstöstä kolmasosa oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon. Koulutukseen rakennusvalvonnan henkilöstö käytti keskimäärin 4,4 päivää henkilöä kohden vuonna 2017. Vastaajien mukaan koulutusta tarvittaisiin rakennusvalvonnoissa eniten juridiikasta ja lainsäädännöstä (erityisesti energia-asioihin liittyen) sekä digitalisaatiosta ja sähköisestä asioinnista.

Ohjaus- ja lupajärjestelmään esitettävät muutokset vähentäisivät viranomaisen hallinnollista työtaakkaa ainakin kolmella tapaa. Ensinnäkin lupia vaativien hankkeiden määrä vähenisi keskimäärin. Vähennystä tulisi sitä kautta, kun osa tällä hetkellä toimenpidelupia vaativista hankkeista putoaisi luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Luvanvaraisuudesta vapautuvien hankkeiden määrä voisi olla koko lupamäärästä noin kaksikymmentä prosenttia (eli kaksitoistatuhatta). Jos arvioidaan, että vapautuviin hankkeisiin kuluisi rakennusvalvonnan työaikaa hanketta kohti keskimäärin neljä tuntia, niin vapautuvaksi kokonaistyöajaksi tulisi neljä kertaa kaksitoistatuhatta, eli 48 000 työtuntia. Siitä kertyisi kolmekymmentä henkilötyövuotta. Toiseksi työaikaa vapautuisi myös, kun luvanvaraisuuden raja olisi selkeämpi eikä viranomaisen työaikaa kuluisi sen harkitsemiseen, vaatiiko hanke lupaa vai ei. Tällaisia luvanvaraisuudeltaan harkintaa sisältävien hankkeiden määrä voisi vähentyä lupien kokonaismäärästä laskettuna neljällä prosentilla, mikä tarkoittaisi vuositasolla noin kahtatuhatta viittäsataa hanketta. Hanketta kohti työajan vähennystä voisi tulla keskimäärin yksi tunti. Vuositasolla vähennys olisi tällöin 2 500 tuntia, mikä tarkoittaa noin puoltatoista henkilötyövuotta. Kolmanneksi lupapäätöksistä tehtävien valitusten määrä voisi laskennallisesti vähentyä, kun lupien kokonaismääräkin pienenisi. Valitukset voisivat vähentyä noin kymmenellä prosentilla. Tämä tarkoittaisi noin kolmeasataa lausuntoa vähemmän hallintotuomioistuimille. Yhden lausunnon valmistelu vie helposti keskimäärin viisi

tuntia, jolloin kolmesataa lausuntoa vähemmän tarkoittaisi 1 500 työtuntia, eli yhtä henkilötyövuotta.

Maisematyöluvitukseen esitettävät selvennykset rakentamishanketta valmistelevien välttämättömien toimenpiteiden sulkemiseksi maisematyöluvan tarpeen ulkopuolelle vähentäisivät maisematyölupien myöntämistä niissä kunnissa, joissa rakentamisluvan toteutusta valmisteleville, maisemaa muuttaville toimenpiteille on vaadittu erillistä lupaa myös lainvoimaisten kaavojen alueilla. Maisematyöluvitus voisi vähentyä myös tilanteissa, joissa on kysymys yhden tai korkeintaan viiden puun kaatamisesta. Lakiesityksen perusteluissa tuodaan esiin, kuinka säännöksen tarkoittamana vähäisenä toimenpiteenä voitaisiin pitää enintään viiden puun kaatamista, jos aluetta ei koske erityiset suojelumääräykset tai puut eivät sijaitse maisemalliselta kannalta erityisen tärkeällä paikalla. Opinnäytetyössä (2009) käytiin läpi 11 kaupungissa myönnetyt maisematyöluvat vuosien 2006 – 2008 aikana. Lupien kokonaismäärä oli noin 800 kpl. Lupamäärät vaihtelivat muutamasta maisematyöluvasta kahteensataan maisematyölupaan kaupunkia kohti. Opinnäytetyön mukaan suuret lupamäärät olivat niissä kaupungeissa, joissa luvista vastaa yksittäinen viranhaltija. Pienet lupamäärät olivat kaupungeissa, joissa luvat menevät luottamuselinkäsittelyyn vain kun vähäisyyden lupakynnys ylittyy.[69] Jos koko maassa maisematyölupien vuotuinen määrä olisi tuhat, ja niistä jäisi pois reilu viidennes, tarkoittaisi se ainakin kahtasataa maisematyölupaa vähemmän vuositasolla. Kokonaistyöajan säästö olisi tällöin luokkaa 1 500 henkilötyötuntia, eli yksi henkilötyövuosi.

Asuntorakentamisen määrää 50 suurimmassa kaupungissa vuosina 2016 - 2018 koskeneen Tilastokeskuksen selvityksen mukaan kahdeksassa kaupungissa luvitettiin yli 1 500 asuntoa vuotta kohden, seitsemässä kaupungissa keskimäärin 500 – 1 000 asuntoa / vuosi ja kuudessa kaupungissa 300 – 500 asuntoa / vuosi. [70] Muissa kaupungeissa ja kunnissa luvan saaneiden asuntojen määrä jäi keskimäärin alle 300 asuntoa / v. Lukumääräisesti suurimmassa osassa kuntia ei luviteta edes yhtä kerrostalohanketta vuodessa. Kuntia, joissa luvitetaan vuositasolla keskimäärin viisi tai useampi asuinkerrostalo, on suhdannetilanteesta riippuen kaksi-kolmekymmentä. Niissä on teoreettisesti mahdollista ylläpitää rakennusvalvonnan palveluksessa eri alojen asiantuntijoita. Pienempien kuntien mahdollisuudet rajoittuvat lähinnä vapaaehtoiseen yhteistyöhön naapurikuntien kanssa. Kahden tai useamman asukasluvultaan pienen kunnan yhteistyö rakennusvalvonnan osalta ei kuitenkaan välttämättä tuo monipuolistuvaa asiantuntemusta, koska normaalisti pienten kuntien rakennustarkastajille on samantapainen koulutustausta. LVI-teknistä koulutusta ei pienissä kunnissa yleensä ole, ei myöskään arkkitehtuurin ja vielä harvemmin juridiikan alalta.

Asukasluvultaan pienissä kunnissa tulisi esiintymään harvoin luvitusta vaativia hankkeita, joiden osalta tarvittaisiin jonkin olennaisen teknisen vaatimuksen osalta tukea paremmilla voimavaroilla varustetusta kunnasta. Välttämättä tällaisia hankkeita ei olisi edes yhtä vuositasolla. Jos niitä olisi luokkaa kahdesta viiteen, niin lisäosaamisen hankinnan ei voisi arvioida muodostuvan ylivoimaiseksi. Siitä aiheutuva kustannus jäisi joka tapauksessa luvanhakijan kustannettavaksi samalla tavalla kuin on laita silloin, kun viranomainen määrää hankkeeseen sovellettavaksi lain tarkoittamaa ulkopuolista tarkastusta tai erityismenettelyä.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien osalta esitetty siirtyminen ympäristöministeriön valtuuttamalta toimielimeltä hankittavaan todistukseen kolmessa ylimmässä tehtävien vaativuusluokassa

[69] Risto Laukas: Suomen suurimpien kaupunkien menettelytavat hakkuiden maisematyölupa-asioissa. Opinnäytetyö Mikkelin ammattikorkeakoulu 6.12.2009.
[70] Virkamäki – Vastamäki 2019, s. 2.

vähentäisi samaan tarkistustehtävään nyt kuluvaa rakennusvalvonnan hallinnollista taakkaa. Jokainen haettava rakentamislupa edellyttää vähintään yhtä suunnittelijaa. Uuden rakennuksen rakentamista tarkoittavassa hankkeessa on normaalisti vähintään kaksi, usein vähintään kolme erilaisia suunnittelun osa-alueita hoitavaa: rakennussuunnittelija, rakennesuunnittelija, ilmanvaihtosuunnittelija ja vesi- ja viemärilaitteiston suunnittelija. Lisäksi voi olla muun muassa pohjarakenteiden suunnittelija ja rakennusfysikaalinen suunnittelija. Korjaushankkeissa saatetaan tarvita rakennushistorian asiantuntija. Kaikkea suunnittelua koordinoiva pääsuunnittelija tarvitaan joka tapauksessa. Myös työnjohtajia tarvitaan hankkeen luonteesta ja vaativuudesta riippuen vähintään yksi (vastaava työnjohtaja), uudiskohteissa yleensä useampi.

Rakennusvalvonnan työajan säästö siitä, ettei viranomaisen tarvitsisi tutkia suunnittelijan ja työnjohtajan osalta heidän peruspätevyyttänsä, voisi olla yhtä tapausta kohti luokkaa viisitoista minuuttia. Koko maassa tapauksia kertyisi vuositasolla noin sata- kaksisataatuhatta. Työaikasäästöksi tulisi tällöin 25 000 – 50 000 henkilötyötuntia, mikä tarkoittaa noin viittätoista - kolmeakymmentä henkilötyövuotta.

Vastuut

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuulla ja valvojalla ei olisi vaikutusta viranomaisten toimintaan, sillä kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei hyväksyisi kyseisiä toimijoita eikä tutkisi heidän kelpoisuuttaan. Vastaavan työnjohtajan vastuu ei muuttuisi merkittävästi nykyisestä eikä siten toisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Vastaavan työnjohtajan kattava vastuu voisi parantaa eri tehtävien ja hankeaikataulun synkronointia koko hankkeen tasolla ja siten vähentää esimerkiksi kiireestä johtuvia virheitä. Kunnan näkökulmasta todistusjärjestelmä tukisi rakennusvalvonnan työtä ja laadunvarmistusta. [71]

Kelpoisuudet

Muutoksella olisi positiivisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Muutoksen myötä vakiintuneista, nykyisestä lainsäädännöstä aavistuksen poikkeavista vaativuusluokista tulisi lainsäädännön mukaisia vaativuusluokkia, eli lainsäädäntö korjattaisiin vastaamaan tosiasiallista käytäntöä. Ympäristöministeriön valtuuttama toimielin tutkisi suunnittelijoiden ja vastaavien työnjohtajien pätevyyden, joten rakennusvalvonnalle syntyisi säästöä tämän tehtävän siirryttyä toisaalle. Rakennusvalvonnan tehtäväksi jäisi edelleen kelpoisuuden arviointi kyseiseen hankkeeseen, mutta pätevyystodistus vapauttaisi resurssia tutkintotodistusten ja referenssien tutkimiseen nykyään käytettävän ajan verran. Pätevyysvaatimusten tulkinta yhtenäistyisi koko Suomen tasolla, sillä todistus saataisiin rekisteristä eikä pätevyyttä enää arvioitaisi tapauskohtaisesti rakennusvalvontaviranomaisessa.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Uusien rakennusten rakentamisen volyymistä noin 85 prosenttia sijoittuu 30 suurimman kunnan alueella. Rakennusvalvonnan toimintaa voidaan kattaa lupamaksuilla. Vaativan tasoisia rakennusvalvontoja syntyisi arviolta 20–30. Vuosina 2016–2018 asuntoluvituksen keskiarvo sijalle 30 sijoittuneessa kunnassa oli noin 100 asuntoa. Tätä pienemmän luvituksen volyymin kunnassa on haastavaa ylläpitää vaativan tasoista rakennusvalvontaa.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

[71] Owal Group ja VTT, 2020, s. 20–21.

Suurten käyttäjämäärien rakennusten määräajoin tehtävien katsastusten toteutumisen valvonta aiheuttaisi jonkun verran lisää työtä rakennusvalvontaviranomaisille. Katsastusten vaikuttavuus on kiinni pitkälti siitä, kuinka hyvin niiden tekemistä kyetään valvomaan.

Suurten käyttäjämäärien rakennusten katsastusvelvollisuus koskisi kuntien viranomaisia myös siitä näkökulmasta, että kunnilla on paljon kiinteistöomaisuutta. Kuntien tulisi kiinteistönomistajana huolehtia, että niiden omistamissa suurten käyttäjämäärien rakennuksissa tehtäisiin katsastus vähintään kymmenen vuoden välein. Toisaalta tämä voidaan nähdä osana normaalia huolellista kiinteistönpitoa, jossa omistaja seuraa omistamiensa rakennusten kuntoa ja huolehtii niiden kunnossa pysymisestä.

Katsastusvelvollisuus lisäisi kysyntää tämän alan osaajista ja samalla lisäisi kysyntää katsastuspätevyyden tuottavasta koulutuksesta.

Rakennussuojelu

Ehdotuksilla, jotka koskevat rakennusperintölain soveltamisalan täsmentämistä asemakaava-alueella sekä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia purkamislupahakemusta ratkaistaessa pyritään painottamaan asemakaavan ensisijaisuutta rakennussuojelun keinona niillä alueilla, joille asemakaava on laadittu tai tarkoitus laatia. Ehdotusten arvioidaan vähentävän purkamislupien myöntämistä kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin rakennuksiin ennen kuin suojeluasia on käsitelty ja siten tarvetta hakea tällä perusteella muutosta purkamislupiin. Ehdotusten arvioidaan myös hälventävän epätietoisuutta siitä, voiko suojelukysymystä käsitellä kaavoituksen keinoin, vaikka samaan aikaan olisi tehty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle suojeluesitys rakennusperintölain nojalla. Lisäksi täsmällisempi sääntely lainvalinnasta helpottaisi päätöksentekoa ja voisi vähentää tarvetta muutoksenhakuun myös suojelua koskevista päätöksistä. Tällöin rakennusperintölakia soveltavien viranomaisten voimavaroja voitaisiin käyttää hieman enemmän asemakaava-alueiden ulkopuolisiin suojelukysymyksiin.

Soveltamisalaa koskeva sääntely kuitenkin mahdollistaa edelleen rakennusperintölakiin perustuvat suojeluesitykset ja myös päätökset asemakaava-alueilla. Tällaisia suojelupäätöksiä arvioidaan jatkossa tehtävän, kuten nykyisinkin, pääasiassa tapauksissa, joissa useampi kuin yksi rakennusperintölain soveltamisedellytys täyttyy. Kokonaisuutena rakennusperintölain soveltaminen on viime vuosina vilkastunut, millä on vaikutusta niin asemakaava-alueilla kuin niiden ulkopuolellakin.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

4.2.4.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen

Useat ehdotetut alueidenkäytön suunnittelun sisältöä koskevat muutokset painottavat ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä näkökulmia.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi oma pykälänsä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää muun muassa vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä, tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestävälle liikennejärjestel-

mälle ja uusiutuvien vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle. Kaavoituksessa ja rakentamisessa olisi lisäksi varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin. Uusi rakentaminen olisi sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava.

Myös lakiehdotuksen mukaiset uudet kaavojen laadulliset vaatimukset painottaisivat ilmastonmuutoksen hillintään liittyviä näkökohtia. Esimerkiksi velvoitteet kiinnittää yleiskaavoituksessa erityistä huomiota palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen sekä yleis- ja asemakaavoituksessa keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin vähentäisivät liikkumistarvetta ja edistäisivät liikkumisen kehittymistä vähähiiliseksi. Lisäksi asemakaavan laadullisissa vaatimuksissa velvoitettaisiin myös nimenomaisesti kiinnittämään erityistä huomiota vähähiilisen liikkumisen edellytyksiin.

Maakuntakaavan ja yleiskaavan uudella viherrakenteen jatkuvuutta koskevalla laadullisella vaatimuksella olisi merkitystä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Viherrakenteen huomioimisella voidaan edistää myös ilmastonmuutoksen hillintää, sillä kasvulliset alueet toimivat hiilinieluina.

Lakiehdotuksen mukaan suurimmille kaupunkiseuduille olisi laadittava kaupunkiseutusuunnitelma. Myös kaupunkiseutusuunnitelman yhtenä tarkoituksensa olisi edistää ilmastonmuutoksen hillintää. Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen tukisi yhdyskuntarakenteen eheyteen vaikuttavien tekijöiden toteutumista suotuisalla tavalla. Lisäksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltäviin asioihin ehdotetaan lisättäväksi ilmastonmuutoksen torjunta ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja niiden ajantasaisuuden arvioinnin perustuminen lakiehdotuksen mukaisesti muun muassa alueidenkäytön ja sen valtakunnallisten tarpeiden seurantaan ja ennakointiin antaa mahdollisuuden kohdentaa tavoitteita ilmastonmuutoksen torjunnan ja sopeutumisen kannalta keskeisiin asioihin.

Mainituilla muutosehdotuksilla arvioidaan olevan positiivia vaikutuksia ilmastonmuutokseen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta. Sitä, millä painoarvolla nämä vaatimukset tulevat päätöksenteossa näkymään ja kuinka suuri vaatimusten ilmastovaikutus on, ei pystytä täysin luotettavasti arvioimaan. Varsinaiset mahdolliset päästövaikutukset esimerkiksi liikennejärjestelmään liittyen riippuvat suuresti sellaisista ulkoisista tekijöistä, joihin lakiehdotuksella ei voida vaikuttaa. Näitä ovat muun muassa muut ohjauskeinot, ihmisten käyttäytymisen muutokset sekä teknologioiden ja innovaatioiden käyttöönotto.

Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska yhdyskuntarakenne ja infrastruktuuri muuttuvat hitaasti. Alueidenkäytön eri toimintojen sijoittumista ja liikennejärjestelmää koskevilla ratkaisuilla luodaan edellytykset kestävälle ja vähäpäästöiselle liikkumiselle. Keskeinen tekijä ilmastonmuutoksen hillinnässä on yhdyskuntarakenteen eheys, joka välillisesti liikenteen kautta vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöihin. Tällä on merkitystä erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Ilmastonmuutoksen hillintä vaikuttaa myös lähiympäristön suunnitteluun, jossa on huomioitava liikkumisen ja palveluiden saatavuuden lisäksi muun muassa viherrakenteen monipuolisuus ja elinympäristön laatu. Käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa merkittävästi toisistaan.

Edellä mainittujen ehdotusten lisäksi myös lakiin ehdotetut vaikutusten arviointia koskevat säännökset tunnistavat ilmastovaikutukset ja niiden selvittämisen voimassa olevaa lakia voimakkaammin. Tämä parantaa ilmastoon vaikuttavien kaavaratkaisujen ja niiden taustalla olevan suunnittelun ja selvitysten läpinäkyvyyttä. Koska vaikutusten arviointi on olennainen osa itse suunnittelua, on vaikutusten arviointia koskevilla säännöksillä tältä osin myönteinen vaikutus ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiolla ei ole arvioitu olevan merkittäviä suoria ilmastovaikutuksia, mutta välillisesti digitalisaatio lisää tietoaineistojen yhtenäisyyttä, helpottaa niiden hyödyntämistä sekä mahdollistaa tietojen paremman yhdistämisen, mikä mahdollistaa paremman ja ajantasaisemman ilmastotiedon tuottamisen ja hyödyntämisen.

Digitalisaatiota koskevien ehdotusten välittömät ilmastovaikutukset ovat vähäisiä, ja niiden arvioiminen on haasteellista. Koneluettavan ja tietomallimuotoisen alueidenkäytön suunnittelun päästöt ovat pienet verrattuna päästöiltään suurimpiin digitaalisiin palveluihin. Alueidenkäytön tietomallimuotoista suunnittelua koskevilla säännöksillä ei arvioida olevan merkittäviä negatiivisia ilmastovaikutuksia. Arvioinnissa on tunnistettu mahdollisia välillisiä myönteisiä ilmastovaikutuksia. Tietomalleilla ja tiedon saatavuutta helpottamalla voidaan parantaa alueidenkäytön prosesseissa tuotetun tiedon yhdistettävyyttä uusissa kaavoissa, ja näin ollen edesauttaa ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kannalta tehokasta suunnittelua. Kaavan paikkatietoon on mahdollista yhdistää alueeseen liittyvää muuta paikkatietoa, joka voi mahdollistaa yhdyskuntarakennetason ilmastovaikutusten paremman arvioinnin sekä ilmastonmuutoksen hillinnän, että sopeutumisen osalta, sekä muiden ympäristöasioiden kytkennän alueidenkäytön suunnitteluun. Esimerkkinä ovat erilaiset laskurit, joilla voidaan arvioida esimerkiksi kaavan ekotehokuutta.

Ajantasaisempi ja määrämuotoisempi tieto voi kunnan sisällä, seuduilla ja maakuntien liittojen alueilla edesauttaa tiedon parempaa hyödyntämistä suunnitteluratkaisuissa, ja vähentää selvityksiin tarvittavia resursseja päällekkäisen työn vähenemisenä. Pysyvä kaavatunnus mahdollistaa myös kaavan elinkaaren aikaista arviointia siitä, onko kaavoitusratkaisu kehittynyt etukäteen arvioidulla tavalla, sekä kiertotalouteen liittyvien asioiden huomioimista esimerkiksi tarkemman ekotehokkuuslaskennan kautta. Tietomalliin talletettavan tiedon koneluettava muoto myös määrämuotoista tiedon esitystapaa, mikä mahdollistaa eri kunnissa tuotetun tiedon yhdistämisen ja käyttämisen ylikunnallisessa ilmastovaikutusten laskennassa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset luonnonarvoihin ja luonnon monimuotoisuuteen

Laissa ehdotetaan säädettäväksi kaavojen laadullisista vaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kaavoja laadittaessa ja jotka olisivat perusteena kaavojen sisällön laillisuuden arvioinnille. Lakiehdotuksessa luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaavoituksessa tiukennettaisiin nykylakiin verrattuna siten, että vaatimuksena on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Luonnon monimuotoisuutta koskevien laadullisten vaatimusten sekä maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena osoitettavien viherrakenteen kehittämisperiaatteiden voidaan arvioida merkittävästi parrantavan luonnon monimuotoisuuden huomioimista ja edistämistä alueidenkäytön suunnittelussa.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Se olisi osa maakuntakaavan oikeusvaikutteista sisältöä ja siten ohjeena kuntakaavoitukselle. Tämä edistäisi maakunnallisen viherrakenteen kehittämistä ja säilymistä sekä ekologisten yhteyksien jatkuvuutta ja virkistysalueiden riittävyyttä. Näillä olisi myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Säännös edistäisi osaltaan myös ehdotetussa uudessa pykälässä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja torjunnasta olevan vaatimuksen toteuttamista merkittävien ekologisten yhteyksien säilyttämisestä, kun viherrakenne olisi esittävä maakuntakaavassa.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen ja viherrakenteen jatkuvuuteen. Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja viherrakenteen jatkuvuutta koskevat vaatimukset olisivat uusia ja ne edistäisivät luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista maakuntakaavoituksessa.

Maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtä aikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena. Tyypillinen esimerkki on tuulivoimatuotannon alueet, joilla on merkittäviä yhteisvaikutuksia erityisesti linnustoon ja maisemaan. Toisaalta on huomattava, että nykyisin maakunnallisina hankkeina on pidetty noin 10 tuulivoimalan kokoisia hankkeita. Tätä pienemmät hankkeet ovat voineet sijoittua myös maakuntakaavassa esitettyjen alueiden ulkopuolelle eikä tuulivoimarakentamisen vaikutuksia voida tämän vuoksi nykyisinkään arvioida maakuntakaavoissa kattavasti.

Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen tukisi viherrakenteen kehittämistä tarjoamalla välineen seudullisesti tarkastella viher- ja ekologisten yhteyksien jatkuvuutta, viheralueiden kytkeytyneisyyttä sekä seudullisten viher- ja virkistysalueiden riittävyyttä. Kaupunkiseutusuunnitelma mahdollistaisi myös luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvän seudullisen suunnittelun. Viherrakenteen seudullisella tarkastelulla voi olla myönteisiä vaikutuksia myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta.

Ehdotetuilla uusilla viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevilla yleiskaavan laadullisilla vaatimuksilla sekä viherympäristön riittävyyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä koskevalla asemakaavan laadullisella vaatimuksella voidaan edistää luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista yleis- ja asemakaavoituksessa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset kulttuuriympäristöön

Lakiehdotukseen sisältyy uusi säännös, joka edellyttää maailmanperintökohteiden erityisten arvojen turvaamisen kaikissa kaavoissa ja rakentamista koskevissa lupamenettelyissä. Säännöksellä olisi myönteisiä vaikutuksia maailmanperintökohteiden arvojen säilymiseen.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavan laadulliset vaatimukset edellyttävät, että kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen. Yleiskaavan laadullisena vaatimuksena on maiseman ja rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen. Turvaamisen vaatimus on uusi. Asemakaavan laadullisten vaatimukset edellyttävät rakennetun ympäristön vaalimista siten, että niiden erityiset arvot säilyvät. Kaavojen laadulliset vaatimukset vahvistaisivat kulttuuriympäristön ja rakennetun ympäristön arvojen huomioon ottamista kaavoituksessa.

Kulttuuriperinnön arvoihin liittyviä suunnittelumääräyksiä ja kulttuuriarvoja koskevia suojelumääräyksiä ei maakuntakaavassa voitaisi enää antaa, koska kulttuuriperintö ei kuulu maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen sisältöön. Maakuntakaavojen kulttuuriympäristöjä koskevat määräykset ovat nykyisin ensi sijassa kuntakaavoitusta ohjaavia suunnittelumääräyksiä. Koska rakennetun ympäristön arvojen vaalimisen ja turvaamisen tai säilyttämisen velvoite sisältyy suoraan kuntakaavojen laadullisiin vaatimuksiin, ei näiden arvojen huomioon ottamisen arvioida heikentyvän maakuntakaavan oikeudellisen aseman muutoksen seurauksena.

Yleiskaavan ja asemakaavan osalta kulttuuriympäristön vaaliminen tulee otetuksi huomioon kaavan lainmukaisuuden arvioinnin perusteena olevien laadullisten vaatimusten kautta. Suojelumääräyksiä voitaisiin antaa vastaavista asioista kuin nykyisin.

Rakennussuojelun osalta tarkoitus on säilyttää työnjako, jossa asemakaava-alueilla rakennussuojelu toteutetaan pääasiassa asemakaavalla ja asemakaavan ulkopuolisilla alueilla lailla rakennusperinnön suojelemisesta.

Lakiehdotuksen mukaan lupaharkinnassa kulttuuriympäristön huomioon ottaminen koskisi rakentamista asemakaava-alueiden ulkopuolella muuallakin kuin nykyistä suunnittelutarvealuetta vastaavalla erityisharkinta-alueella ja koskisi sekä uuden rakennuskohteen rakentamista että korjaus-ja muutostyötä. Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvittaisiin muun muassa silloin, jos korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvalle, maisemaan tai kulttuuriympäristöön ja aina kun korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen historialliselle tai rakennustaiteelliselle arvolle.

Purkamislupajärjestelmä liittyisi edelleen kiinteästi rakennussuojeluun siten, että tarkoitus olisi tarvittaessa mahdollistaa suojelukysymyksen ratkaiseminen ennen purkamista. Suojelua ei kuitenkaan ratkaista purkamislupamenettelyssä, vaan kaavamenettelyssä tai rakennusperintölain nojalla. Lakiehdotuksessa purkamisluvan ja purkamisilmoituksen soveltamisalat pysyisivät ennallaan verrattuna nykyisiin säännöksiin eli lupa aina asemakaava-alueella tai yleiskaavan edellyttäessä, muualla ilmoitusmenettely olisi pääsääntönä.

Lakiehdotuksessa kulttuuriperinnön vaaliminen on myös otettu nykyistä enemmän huomioon myös kuulemista ja muutoksenhakua koskevissa pykälissä.

4.2.4.2 Osallistuminen, vaikutusten arviointi ja viranomaisyhteistyö kaavoituksessa

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Kaavoituksesta tiedottamisen ja kaavaprosessien aloitusvaiheen osallistumisen vahvistamisen arvioidaan vaikuttavan siihen, että osallisilla oleva tieto ympäristöstä saataisiin paremmin mukaan kaavaprosesseihin jo niiden aikaisessa vaiheessa. Ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvin näkökohtien korostaminen toisi myös nämä näkökulmat entistä selkeämmin mukaan keskusteluun kaavoitukseen liittyviä vaihtoehtoja ja kaavojen sisältämiä suunnitteluratkaisuja arvioitaessa.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Vaikutusten arviointi on jo nykyisin varsin kattavasti sisällytetty kaavaprosesseihin. Arvioitavien vaikutusten laajempi määrittely vaikuttaisi jossain määrin kaavojen laaja-alaisten ja kumulatiivisten vaikutusten parempaan tunnistamiseen ja huomioimiseen suunnittelussa. Terveyteen ja viihtyvyyteen sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvien näkökohtien kirjaaminen vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja laajuutta koskevaan säännökseen varmistaisi, että nämä näkökohdat otetaan huomioon vaikutuksista raportoitaessa ja että näihin liittyvät vaikutukset tulisivat näkyväksi vaihtoehtoja punnittaessa ja päätöksenteossa.

Viranomaisyhteistyö kaavoituksessa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valtion alueellisia asiantuntijaviranomaisia luonnon- ja ympäristönsuojelun alalla, ja niiden alueidenkäyttöön kohdistuvan valvontatehtävän laajeneminen muihinkin kuin vaikutuksiltaan valtakunnallisiin tai merkittäviin maakunnallisiin kysymyksiin tukisi osaltaan ympäristövaikutusten huomioon ottamista kaavaprosesseissa.

4.2.4.3 Kaavojen toteuttaminen

Yleiset alueet

Yleisten alueiden sääntelyn muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia ympäristöön. Monipuolisemmat suunnittelutavoitteet voisivat edistää välillisesti ympäristön käytön säästeliäisyyttä ja viherryttämistä. Puistojen ja muiden virkistysalueiden sisältövaatimusten tarkentamisen arvioidaan lisäävän ihmisten tietoisuutta näiden alueiden rakentamisesta ja tavoitteesta toteuttaa ne riittävän laadukkaasti. Esteettömyyden huomioon ottamisen vaatimuksen arvioidaan parantavan erilaisten ihmisten mahdollisuuksia käyttää julkista tilaa ja lisäävän ihmisten erilaisuuden ja monimuotoisuuden huomioon ottamista yhteiskunnassa.

Maapolitiikka

Maapolitiikan sääntelymuutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Kunnan maapolitiikka voi vaikuttaa välillisesti yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön. Tässä esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi maapolitiikan harjoittamisen tarkoista tavoista ja tavoitteista, jolloin mahdollisten ympäristövaikutusten hallinta on kuntien päätöksenteossa syntyvä soveltamisvaikutus. Kuntaliitto ja osa kunnista on valmistelun aikana esittänyt arvionaan, että kunnille yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat lakisääteiset vastuut voivat olla pullonkaula, joka estää kuntaa kehittämästä yhdyskuntarakennettaan toivotulla tavalla. Samoin asemakaavoituksella ja hajarakentamisen ohjaamisella ja suunnittelutarve- ja poikkeuslupakäytännöillä on arvioitu olevan ympäristövaikutuksia, jotka ilmenevät kaupunkirakenteen kehittymisen tavassa suotuisasti tai epäsuotuisasti.

Lunastus ja haitankorvaukset

Esitetyillä muutoksilla lunastus- ja haitankorvaussäännöksiin ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä ympäristövaikutuksia. Yleisesti korvaussääntelyn voidaan nähdä vaikuttavan ympäristön turvaamiseen, sillä korvaussäännöksien ansiosta on mahdollista päättää yksityisten omistamien alueiden suojelusta perusoikeussääntelyn tarkoittamalla oikeasuhtaisella tavalla. Korvaussäännökset vaativat kuitenkin tuekseen riittävän julkisen budjettirahoituksen, muutoin on riskinä, että vähäiset rahat ohjaavat antamaan pikemminkin kaavasta poikkeamislupia tai muuten käyttäytymisvaikutuksena ohjaavat suojelemaan alueita yleistä tarvetta vähemmän.

Esityksen metsätaloutta koskevat korvaussäännökset voivat joko edistää tai vähentää metsiensuojelua kaavoituksen keinoin. Jos korvausjärjestelmästä tulee selkeä ja sitä ryhdytään käyttämään siten, että metsien käyttöä ohjataan ympäristöystävälliseksi kaavoituksen keinoin muiden keinojen lisäksi ja niitä laajentaen, olisi ympäristövaikutus positiivinen. Jos taasen korvauksiin ei ole varattu riittävästi varoja ja rajoituksia vältetään lisäämästä kaavoihin silloin kuin harkinnanvara sen sallii, olisi ympäristövaikutus neutraali tai negatiivinen potentiaaliin nähden.

4.2.4.4 Rakentaminen

Rakennuksen vähähiilisyys

Rakentamisen vähähiilisyyttä koskevilla ehdotuksilla tavoitellaan merkittäviä ilmastoystävällisiä ympäristövaikutuksia. Nämä vaikutukset syntyvät sitä kautta, että sääntelyn alaisten rakennusten ilmastovaikutukset olisivat vähäisemmät, kuin ilman sääntelyä. Mitä enemmän uuden sääntelyn mukaisia rakennuksia tehtäisiin, sitä enemmän ilmastohyötyjä saataisiin suhteessa nykytilanteeseen.

Ehdotettu uusi sääntely ohjaisi ilmastovaikutuksia kahta kautta. Ensiksi raja-arvot ohjaisivat suurta osaa uusia rakennuksista vähähiilisemmiksi. Raja-arvot eivät kuitenkaan koskisi uusien rakennusten pohja- ja piharakenteita, uusia pientaloja tai laajamittaisesti korjattavia rakennuksia. Näiden osalta sääntely ohjaisi informaatio-ohjauksen kautta.

Hiilijalanjäljen sääntelyn avulla on mahdollista pienentää rakentamisen ilmastovaikutuksia. Tätä mieltä ovat myös yritykset, joiden näkemyksiä ehdotettavista rakennusten vähähiilisyyttä tukevista muutoksista kyseltiin osana Suomen ympäristökeskuksen tekemää selvitystä säädösehdotuksien ilmastovaikutuksista. Rakennuksen koko elinkaaren vähähiilisyys paranee sekä rakennusmateriaalien että rakennuksessa kulutetun energian osalta. Myönteisten ilmastovaikutusten suuruus riippuu keskeisesti valitusta hiilijalanjäljen raja-arvosta ja sen kiristämistahdista.

Jo velvoite laatia ilmastoselvitys uuden rakennuksen rakennushankkeissa toisi rakennuksen ilmastovaikutuksen näkyväksi, jolloin myös ilmastoselvityksellä olisi rakentamisen hiilijalanjälkeä ohjaava vaikutus. Rakennusten hiilijalanjäljen arviointimenetelmä ja ilmastoselvitys lisäävät tietoisuutta ja keskustelua rakentamisen ilmastovaikutuksista alan yritysten keskuudessa ja täten helpottavat rakennuttajia ja suunnittelijoita tekemään ilmastoystävällisiä valintoja. Jo hiilijalanjälkisääntelyn valmistelun on havaittu kasvattavan ilmastotietoisuutta rakennusalalla[72].

Ilmastoselvitys voi antaa mahdollisuuden edistää vähähiilistä rakentamista kaavoituksen kautta. Ilmastoselvitystä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kunnallisten tontinluovutuskilpailujen yhteydessä. Julkinen hankkija tai muu rakennuksen tilaaja voisi myös hyödyntää ilmastoselvitystä osana hankinnan kriteerejä ja edellyttää rakennushankkeelta hiilijalanjäljen tasoa, joka voi olla tiukempi kuin varsinainen määräystaso. Ilmastoselvityksen merkitys kasvihuonekaasupäästöjen pienentämisessä on kytköksissä siihen, miten laajalti rakennusten ilmastoselvitystä aletaan hyödyntää esimerkiksi osana kunnallisten ilmastotavoitteiden edistämistä. Täysimääräinen vaikutus ei synny ainoastaan tietoisuuden lisäämisestä, vaan myös siitä, minkälaisia uusia mahdollisuuksia ilmastoselvitys tuo kaavoituksen, tontinluovutusten ja hankintojen ilmastovaikutusten arvioimiseen ja pienentämiseen.

Puurakentamisen mahdollisella kasvulla osana vähähiilisen rakentamisen kehittymistä olisi myönteinen vaikutus hiilinieluihin edellyttäen, että tällainen puumateriaali hankittaisiin kestävän metsätalouden lähteestä, ja että eloperäinen hiili säilyisi pitkään varastoituneena rakennustuotteeseen. Tämä tarkoittaa, että puutuotteen sisältämä eloperäinen hiili ei vapautuisi takaisin ilmakehään rakennuksen käytön aikana, jonka tavoiteltava elinkaari olisi vähintään 100 vuotta. Koko yhteiskunnan tasolla kyse on metsien kestävän käytön varmistamisesta ja puun käytön prioriteettijärjestyksen punnitsemisesta ja ohjaamisesta. Mahdollinen kielteinen vaikutus hiilinieluihin syntyisi, mikäli puurakentamisen kasvun seurauksena metsien hakkuut lisääntyisivät nykyisestä sellaisista lähteistä, joissa ei noudatettaisi kestävän metsätalouden periaatteita. Tällöin rakennuksen käytön elinkaarella mitattuna hakkuun seurauksena metsän hiilinielu pienenesi enemmän kuin hiilidioksidia sitoutuisi eloperäiseksi hiileksi takaisin korjuulähteeseen. Tällaisista lähteistä peräisin olevia puuraaka-aineita käsitellään elinkaariarvioinnissa kuten fossii-

[72] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

lisia raaka-ainelähteitä, joihin sitoutuneen hiilen päästöt lisäävät ilmaston lämpenemistä. Kestävistä lähteistä peräisin oleva rakennusmateriaalina käytettävä puu toimii myös sekä yksittäisen rakennuksen ilmastohyötynä että valtakunnan tason eloperäisenä hiilivarastona, joka pitkäaikaisena hiilivarastona kerääntyy rakennuskantaan. Puun hyödyntäminen rakentamisessa voi lisätä puusta valmistettujen pitkäikäisten tuotteiden osuutta, jolla olisi todennäköisesti myönteinen vaikutus myös luonnon monimuotoisuutta paremmin huomioivien metsänhoitokäytäntöjen määrään. Puulla pystytään myös korvaamaan samassa käyttötarkoituksessa käytettyjä rakennusmateriaaleja, jolloin puun käytöllä vähennetään näihin tarvittavien luonnonvarojen ottoon ja käyttöön liittyviä kielteisiä ympäristövaikutuksia niin biodiversiteettiin kuin kasvihuonekaasupäästöihinkin liittyen. Kokonaisvaltainen puun käytön kasvu voisi kuitenkin lisätä painetta metsien monimuotoisuutta kohtaan, mikäli samanaikaisesti puuraaka-aineen kokonaiskysyntä kasvaisi merkittävästi nykyisestä ja monimuotoisuutta huomioonottavia metsien kestäviä käsittelytoimia ei vahvistettaisi.

Laajamittaisen korjausrakentamisen yhteydessä vaadittava ilmastoselvitys todennäköisesti myös edesauttaisi rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen pienentämistä. Kun rakennuksen käytöstä aiheutuvat päästöt arvioidaan ja tehdään näkyviksi, tietoisuus niistä lisääntyy ja auttaa ohjaamaan hankintoja ja suunnittelua ilmastoystävällisemmiksi. Mikäli hiilijalanjäljen raja-arvon huomioiminen tulee rutiiniksi uusien rakennusten suunnittelutyössä, vastaavilla suunnitteluohjelmistoilla voidaan vastaavasti huomioida hiilijalanjälki myös korjausrakentamisen kohteissa. Ilmastoselvityksessä huomioidaan eri energiamuotojen päästökertoimet, mikä voi entistä enemmän kannustaa tarkastelemaan myös päälämmitysjärjestelmän vaihtoa laajamittaisen korjauksen yhteydessä. Mikäli tämä lisää vähäpäästöisiin päälämmitysjärjestelmiin siirtymistä, saavutetaan myönteisiä ilmastovaikutuksia. Lisäksi velvoite laatia ilmastoselvitys myös laajamittaisen korjausrakentamisen hankkeissa toimenpidealueelta mahdollistaisi tiedon keräämisen olemassa olevasta rakennuskannasta ja sen päästöistä, mikä edistää kansallisen peruskorjausstrategian toimeenpanoa.

Kansallisella päästötietokannalla on keskeinen merkitys rakennusten vähähiilisyyssääntelyn toteutumisessa. Kansallinen päästötietokanta mahdollistaa rakennusten hiilijalanjäljen laskemisen yhdenmukaisella tavalla, mikä mahdollistaa vertailun rakennustasolla. Tietokannasta saadaan lähtötiedot laskentaohjelmiin. Tietokannan käytön myötä myös vapaaehtoisten ympäristöselosteiden tarve voi kasvaa.

Rakennusalalla on kehitettävä uusia rakennusten vähähiilistä elinkaarta tukevia rakennusmateriaaleja sekä suunnittelu- ja rakentamisen ratkaisuja. Uusien ratkaisujen kehittäminen vie aikaa, sillä uusia ratkaisuja kokeillaan ja testataan ennen niiden laajamittaista monistamista ja skaalaamista. Alalla on huolehdittava, että uudet ratkaisut mahdollistavat ajassa kestävien, terveellisten ja turvallisten rakennusten rakentamisen. Tämän riskin voi arvioida olevan verrattain pieni.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Rakennusten suunnitteleminen ja rakentaminen käyttöiältään pitkäksi vähentäisi rakennusten purkamisen tarvetta ja uudisrakentamisen tarvetta, mikä vaikuttaisi kasvihuonekaasupäästöjä alentavasti. Korjausrakentamisen osalta merkittävä päästövähennyspotentiaali sisältyy siihen, kuinka peruskorjauksilla ja käyttötarkoitusten muutoksilla voidaan jatkaa nykyisin olemassa olevien rakennusten elinkaarta. Rakentamisessa käytettävien materiaalien ja tuotteiden luettelointi rakennuksen materiaaliselosteeseen ja sen ajantasainen ylläpito edistäisi rakennuksen asianmukaista huoltoa ja sitä kautta pidentää rakennuksen käyttöikää.

Mikäli uudisrakennus tulee sijaitsemaan paikassa, jossa sen voidaan olettaa palvelevan pitkäikäisenä alkuperäisessä tai uudessa käyttötarkoituksessa, onnistuttaisiin tulevaisuudessa vähentämään rakennusten purkamisen ja uusien rakennusten rakentamisen tarvetta. Rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä ja aiottu käyttötarkoitus kattavat pitkän aikavälin, joten suunnitteluvaiheessa niiden toteutumiseen liittyy tiettyä epävarmuutta. Kun rakennusten käyttöikäsuunnittelussa otetaan huomioon rakennuksen muunneltavuus ja mahdollinen käyttötarkoituksen muutos, tämä epävarmuus on mahdollista minimoida. Pitkäikäinen ja muunneltavaksi soveltuva rakennus saattaa edellyttää suurempaa rakennusmateriaalien kulutusta jo rakentamisvaiheessa, mikä voi merkitä suurempia rakennusvaiheen kasvihuonekaasupäästöjä[73]. Toisaalta vanhojen rakennusten purkaminen ja korvaaminen uusilla rakennuksilla on useissa tutkimuksissa todettu aiheuttavan enemmän kasvihuonekaasupäästöjä kuin vanhojen rakennusten korjaaminen ja muuttaminen uusia käyttötarpeita vastaavaksi[74].

Mikäli rakennuksen sijainnin houkuttelevuudessa tai toimivuudessa on suurta epävarmuutta, rakennukseen käytettävien rakennustuotteiden uudelleenkäytettävyys ja materiaalien kierrätettävyys olisi varmistettava jo suunnitteluvaiheessa, koska rakennus voidaan päätyä purkamaan tulevaisuudessa jopa ennenaikaisesti sen tavoitteelliseen tekniseen käyttöikään nähden. Uudelleenkäytettäviksi suunnitellut rakennustuotteet ja helposti kierrätettävät rakennusmateriaalit (esim. teräs tai alumiini) voivat merkitä myös suurempia ensimmäisen käyttökohteen rakennusvaiheen kasvihuonekaasupäästöjä.

Kun rakennus suunnitellaan ja toteutetaan siirrettäväksi rakennukseksi, tarkoituksena on, että sama rakennus palvelisi elinkaarensa aikana samassa käyttötarkoituksessa, mutta sijainniltaan eri paikoissa. Tällöin sijainnin houkuttelevuus tai toimivuus eivät vaikuta siirrettävän rakennuksen käyttöikäsuunnitteluun vaan keskiössä ovat rakennuksen kompaktius ja rakenteellinen kestävyys erityisesti siirto-operaatioiden näkökulmasta. Nämä voivat merkitä myös suurempia ensimmäisen käyttökohteen rakennusvaiheen kasvihuonekaasupäästöjä.

Uudisrakentamisen määrän väheneminen sekä uudisrakentamisen materiaalitehokkuuden paraneminen auttaisi pienentämään myös muita rakentamisen ympäristövaikutuksia. Toteutuessaan uudisrakentamisen vähentäminen pienentää neitseellisten luonnonvarojen kulutusta. Pitkäikäisten rakennusten rakentaminen voi puolestaan vähentää uuden rakentamisen tarvetta tulevaisuudessa merkittävästi, jolloin rakennusmateriaalien ja edelleen neitseellisten luonnonvarojen käyttö ja vaikutukset biodiversiteettiin voivat pienentyä selkeästi pitkällä tähtäimellä. Rakennusten pitkäikäisyys voi myös vähentää painetta uusien maa-alueiden käyttöönotolle, jolloin rakennuksien välitön ympäristö, kuten esimerkiksi piha- ja lähialueen puusto ja pintamaa, saa kehittyä rauhassa, kun alueella ei tapahdu suuria maansiirtoja tai rakentamisen aikaisia kaivuita. Rakennusten korjaustoiminta tukee etenkin paikallista monimuotoisuutta[75] ja hillitsee osaltaan uudisrakennusten rakentamista raivaamista edellyttäville vanhoille metsäalueille.

Rakennuksen materiaaliselosteen laatimisella pyritään tuomaan näkyväksi rakentamisen materiaalivirrat. Tätä kautta niitä voitaisiin ohjata eri keinoin. Esimerkiksi rakentamisen kiertotalouden kannalta tällä olisi merkitystä. Kyseessä olisi siis ensisijaisesti resurssitehokkuuden parantuminen paremman tiedon ja sen pohjalta tehtävien suunnittelupäätösten vuoksi. Resurssitehokkuuden parantuminen vähentää kuitenkin usein myös rakennuksen ympäristövaikutuksia.

---

[73] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

[74] esim. Huuhka, Vainio ym. 2021, Purkaa vai korjata? Hiilijalanjälkivaikutukset, elinkaarikustannukset ja ohjauskeinot, Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:9

[75] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Ehdotukset ohjaisivat hankkeeseen ryhtyvää ja hankkeen toteuttajaa ehkäisemään rakennus- ja purkumateriaalin syntymistä sekä edistämään rakennusosien uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä sekä kiinnittäisi eri toimijoiden huomion nykyistä vahvemmin myös jätelainsäädännön velvoitteisiin ja edistäisi näiden velvoitteiden toteutumista.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys toimii tiedonkeruun välineenä alueellisesti ja valtakunnallisesti. Selvitysvelvollisuuden hyöty on etenkin yhteiskunnallinen siten, että velvollisuuden myötä rakennus- ja purkujäte saataisiin rekisteröityä ja näin syntyvä kansallinen ja alueellinen tieto rakennus- ja purkumateriaalista mahdollistaisi materiaalin kierrättämisen ja hyödyntämisen, mikä vähentäisi kaatopaikalle kertyvän jätteen määrää. Tiedon tallentaminen ja rekisteröiminen syntyvästä purkumateriaalista hyödyttää yhteiskuntaa pitkällä aikavälillä ja mahdollistaisi materiaalin hyödyntämiseen liittyvien uusien toimintatapojen syntymisen ja tukisi kiertotaloutta, mikä voisi vahvistaa purkumateriaalin ohjautumista hyötykäyttöön entistä suuremmassa määrin.

Tulevaisuuden kannalta on huomattava, että kun uusista rakennuksista laaditaan kattava materiaaliseloste, mahdollistaisi tämä sen, että rakennusten purkamisen tullessa ajankohtaiseksi tiedettäisiin nykyistä paremmin, millaisia purkumateriaaleja siitä voitaisiin mahdollisesti erottaa hyödynnettäväksi. Hyödyllisten materiaalien tunnistamisen ja erottelun helpottaminen tukisi niiden päätymistä hyödynnettäviksi. Tämä vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin ei kuitenkaan toteutuisi lyhyellä aikavälillä, vaan pääosin vasta nykyisten uudisrakennusten peruskorjausvaiheessa tai elinkaaren lopussa. Kun tavoitellaan pitkän elinkaaren uudisrakennuksia, myös rakennusosien kierrätettävyyshyödyt saattavat realisoitua jopa vasta sadan vuoden päästä. Onkin haasteellista arvioida, millaista rakennusmateriaalien tuotanto on tuolloin ja minkälaisia päästövähennyksiä tuolloin saavutetaan kierrätettyjä rakennusosia käyttämällä[76].

Rakentamisen lupajärjestelmä

Rakentamislupa ja luvan edellytysten harkintaan tehtävät muutokset voisivat rutiinityön vähentyessä lisätä kunnan mahdollisuuksia antaa neuvontaa ja ohjausta rakentamisen ilmastovaikutuksiin liittyen. Tämä tapahtuisi erityisesti olennaisten teknisten vaatimusten tarkasteluvaiheen yhteydessä. Kunnan viranomaisella olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet tarjota neuvontaa ja ohjausta myös rakentamisen ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyvissä seikoissa. Muutosten voidaankin tuottavan vähäisessä määrin myönteisiä ilmastovaikutuksia etenkin silloin, jos mahdollisesti vapautuvat resurssit kohdentuvat rakentamisen ilmastovaikutusten suunnitteluun ja sen arviointiin[77].

Tietomallien hyödyntämisellä rakentamisen suunnittelussa ja lupakäsittelyssä voidaan epäsuorasti pienentää rakentamiseen liittyviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tietomallien käyttö mahdollistaa uusien vaatimusten, esimerkiksi kokonaisenergialaskelmien, kierotalousvaatimusten ja rakennustuotteiden hiilijalanjälkivaatimusten tehokaan valvonnan mallintarkastusohjelmien avustuksella. Tietomallien käytön yleistyessä koskemaan myös pieniä rakentamisen hankkeita voidaan parantaa tiedon siirrettävyyttä ja yhdisteltävyyttä rakennushankkeesta toiseen, joka mahdollisesti tehostaa ympäristövaikutuksiltaan edullisten ratkaisujen suunnittelua. Rakennustuotteiden ja niiden ominaisuuksien sisällyttäminen rakennuksen toteumamalliin raken-

[76] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021
[77] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

nuksen elinkaaren ajalta lisäisi mahdollisuuksia rakennusmateriaalien ja rakennusosien kierrätykseen ja uusiokäyttöön ja tätä kautta pienentäisi tarvetta neitseellisten luonnonvarojen ottoon. Rakennuskannan digitaalisen kaksosen olemassaolo voi rakennuskannan päästöjen lisäksi auttaa arvioimaan ja monitoroimaan rakennuskantaan liittyviä materiaalivirtoja ja -varantoja, mikä edesauttaisi rakentamisen kiertotalouden kehittymistä[78].

Rakennuksen elinkaarisen hiilijalanjäljen arvioimisen käytännöt tulevat puolestaan riippumaan siitä, missä määrin rakennusten tietomallit tukevat elinkaariarviointia. Rakennuksen tietomalliin perustuva käyttö- ja huolto-ohje antaisi rakennuksen omistajalle vankan tietopohjan rakennuksen huoltoa ja korjaustarpeiden ennakointia varten. Rakennuksista laadittavat tietomallit voivat mahdollistaa alueellisen ja valtakunnallisen tason tiedonkeruun etenkin uudesta ja myös peruskorjattavasta rakennuskannasta. Toteutuessaan tällainen ajantasaisempi tieto rakennuskannan ominaisuuksista auttaa monitoroimaan ja mallintamaan rakennuskannan tilaa, mikä puolestaan voi auttaa suunnittelemaan ja arvioimaan rakennuksia koskevia päästövähennystoimenpiteitä ja ilmastopolitiikkatoimia. Rakennusten tietomallien laajamittaisella laatimisella voi siis olla epäsuora positiivinen ilmastovaikutus rakennuskantaa koskevien päästövähennystoimien tukena[79].

Purkamisluvan tarkempi sääntely tarjoaisi mahdollisuuden rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön tai kierrättämiseen, kun purkaminen on järjestettävä niin, että mahdollisimman moni rakennustuote on käytettävissä uudelleen tai kierrätettävissä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Sillä, miten kunta päättää järjestää rakennusvalvontatoimensa, voidaan vaikuttaa esityksen keskeiseen tavoitteeseen hillitä ilmastonmuutosta ja saavuttaa hiilineutraalius. Jos osaavan rakennusvalvontahenkilöstön resursoinnissa tingitään, ei rakentamisen vähähiilisyystavoitteisiin ole välttämättä yhtä helppo päästä. Myös viranomaisen mahdollisuus edistää rakennusten suunnitelmallista käyttöä, ylläpitoa ja huoltoa esimerkiksi neuvonnan ja ohjauksen avulla riippuvat pitkälti toimintaan osoitettavista voimavaroista.

Vaadittava ilmastoselvitys ja sen pintapuolinenkin läpikäynti viranomaisen toimesta edellyttää joka tapauksessa kouluttautumista myös viranomaisten osalta. Siirtyminen tietomallipohjaiseen suunnitteluun mahdollistaa suunnitelmien joustavan tarkastelun kuntarajoista riippumatta. Esitys tukee kuntarajat ylittävää viranomaistoimintaa tilanteissa, joissa kunnan omia voimavaroja ei ole mahdollista mitoittaa vastaamaan rakentamisen vähähiilisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Vastuu

Rakentamisen vastuun täsmentämistä tarkoittavat ehdotukset ovat ympäristövaikutuksiltaan pääosin neutraaleja. Rakentamisen laadun mahdollisesti parantuessa myös rakennuksen elinkaari voi pidentyä, millä olisi positiivisia ympäristövaikutuksia.

Kelpoisuudet

[78] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021
[79] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

Kelpoisuuksien ja pätevyyksien muutosehdotuksilla ei ole suoria ympäristövaikutuksia. Niiden vaikutukset rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön syntyvät rakentamisen laadun kautta. Ammattirakentamisen suhteen muutosehdotuksilla on merkittävä positiivinen vaikutus rakentamisen laatuun, sillä sekä toimijoiden että rakennusvalvontaviranomaisen osaamisvaatimukset tiukentuisivat.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

Käyttö- ja huolto-ohje tukisi ja helpottaisi työtä rakennusten huoltoon, ylläpitoon, korjaamiseen ja mahdollisiin muutostöihin liittyen. Yksittäisten rakennusten pysyminen kunnossa vaikuttaa positiivisesti rakennuskantaan. Rakennukset, joita on pidetty kunnossa muodostavat eheän ja viihtyisän maiseman tai kaupunkikuvan, mikä on koko yhteiskunnan etu. Rakennusten säännöllinen huolto, ylläpito ja korjaaminen varmistaisi myös sen, että rakennukset olisivat sopivia kulloinkin vallitsevaan ympäristöön ja rakennusten ominaisuudet vastaisivat tarkoituksenmukaisella tavalla ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Jos rakennusten teknisten laitteiden ja järjestelmien käyttöikä pitenee, tämä vähentää painetta uusien laitteiden ja järjestelmien tuotantoon, mikä puolestaan säästää luonnonvaroja. Käyttö- ja huolto-ohjeella arvioidaan olevan potentiaalisesti positiivisia ilmastovaikutuksia. Käyttö- ja huolto-ohjeen digitalisoiminen saattaa arvion mukaan parantaa rakennusten teknisten laitteiden ja järjestelmien, kuten esimerkiksi ilmastoinnin ja lämmityksen tarkoituksenmukaista käyttöä, jolloin rakennusten energiankulutus ja sitä kautta päästöt voivat laskea. Samalla voidaan mahdollisesti kasvattaa teknisten laitteiden ja järjestelmien sekä rakennusten käyttöikää. Myös rakennusten huolto- ja korjaustarpeiden parempi ennakointi saattaisi aiheuttaa epäsuoria positiivisia kasvihuonekaasupäästövaikutuksia.[80]

Jos käyttö- ja huolto-ohjeen digitalisoiminen edesauttavat teknisten laitteiden ja järjestelmien tarkoituksenmukaista käyttöä, sillä voi olla positiivisia terveysvaikutuksia esimerkiksi parantuneiden sisäolosuhteiden kautta.

Katsastuksen arvioidaan edistävän rakennusten turvallisuutta ja terveellisyyttä, kun suurten käyttäjämäärien rakennuksen kunto tarkastettaisiin sertifioidun katsastajan toimesta säännöllisesti. Tällöin voitaisiin välttyä viime vuosien kaltaisilta onnettomuustilanteilta, jotka ovat johtuneet siitä, ettei rakennuksia ole ylläpidetty tai korjattu asianmukaisesti.

4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.5.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset aluekehitykseen

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaamisella koskemaan kaavan laissa säädettävää pakollista sisältöä voi arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia aluekehityksen kannalta. Se heikentäisi maakunnan liiton mahdollisuuksia hyödyntää maakuntakaavaa toiminnassaan aluekehittämislain mukaisena maakunnan aluekehitysviranomaisena, koska osaa maakunnan kehittämisen kannalta merkityksellisistä alueidenkäyttötarpeista ja hankkeista ei enää ratkaistaisi maakuntakaavan yhteydessä kuntakaavoitusta sitovalla tavalla. Näiden kysymysten ratkaiseminen

[80] Suomen ympäristökeskus, MRL ilmastovaikutusten arviointi 2021

kuntakaavoituksella ilman maakuntakaavan ohjausvaikutusta voi heikentää maakunnan aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaa.

Maakuntakaavassa voidaan kuitenkin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita kuin laissa nimenomaisesti säädettäviä, mikä mahdollistaa niiden tarkastelun maakuntakaavan yhteydessä. Tällä voi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia maakunnan aluekehittämistehtävän hoitamiseen.

Kaupunkiseutusuunnitelmalla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia aluekehityksen kannalta. Toiminnallisen kaupunkiseudun suunnittelulla voidaan tukea seudun elinkeinotoiminnan ja kilpailukyvyn kehittymisen edellytyksiä ja palveluiden saavutettavuutta. Suunnittelu auttaa seudun infrastruktuurin kehittämisinvestointien suuntaamisessa ja rahoituksen ohjelmoinnissa sekä kaupunkiseudun ympäristön tilan parantamisessa.

Yleiskaavaan ja asemakaavaan ehdotetuilla uusilla työpaikkojen saavutettavuutta, asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuolisuutta, kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevilla yleiskaavan laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuutta, millä voi olla myönteisiä vaikutuksia aluekehitykseen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset ihmisten turvallisuuteen

Nykyisessä laissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka koskee suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia toimintoja kaavoituksessa ja rakentamisessa. Mainittuja toimintoja koskevan nimenomaisen säännöksen lisäämisen lakiin arvioidaan selkeyttävän tilannetta ja vaikuttavan näin myönteisesti suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen huomioon ottamiseen kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin

Ehdotetuilla uusilla palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä sekä kaupunkiseuduilla seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevilla yleiskaavan laadullisilla vaatimuksilla sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista koskevalla uudella asemakaavan laadullisella vaatimuksella voidaan vähentää liikennetarvetta, tukea kestävien liikennemuotojen osuuden kasvua ja vähentää liikenteen haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Niillä voidaan myös edistää arjen sujuvuutta ja kävellen ja pyöräillen tapahtuvaa liikkumista, millä on myönteisiä terveysvaikutuksia.

Ehdotetuilla uusilla keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä koskevilla yleiskaavan ja asemakaavan laadullisilla vaatimuksilla sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevilla yleis- ja asemakaavan erityisillä vaatimuksilla voidaan tukea keskusta-alueiden palvelutarjontaa ja sen kehitysmahdollisuuksia, millä on myönteisiä vaikutuksia keskusta-alueilla asuvien arjen sujuvuuteen. Nykyisin lain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset koskevat maakunta- ja yleiskaavoitusta, joten asemakaavoituksen osalta vaatimukset olisivat uusia. Keskusta-alueet ovat yleensä hyvin saavutettavissa ja niille on hyvät liikenneyhteydet myös ympäröiviltä alueilta, joten ehdotetuilla muutoksilla voi olla myönteisiä vaikutuksia myös keskusta-alueiden ulkopuolella asuvien palvelujen saavutettavuuteen ja arjen sujuvuuteen.

Ehdotetuilla uusilla asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuolisuutta sekä asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä koskevilla yleiskaavan ja asemakaavan laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää eri väestöryhmien tarpeisiin vastaavan asuntotuotannon edellytyksiä. Tällä on myönteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. Vaatimuksilla voidaan myös ehkäistä asuntotyypeiltään tai hallintamuotojakaumaltaan yksipuolisten alueiden muodostumista, millä voidaan ehkäistä asuinalueiden välisten hyvinvointierojen kasvua.

Ehdotetuilla uusilla viherrakenteen jatkuvuutta ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevilla yleiskaavan laadullisilla vaatimuksilla sekä ehdotetulla uudella viherympäristön riittävyyttä koskevalla asemakaavan laadullisella vaatimuksella on myönteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. Luontoalueilla ja rakennetun alueen viherympäristöllä on erityistä merkitystä virkistyksen ja liikunnan harrastamisen sekä elinympäristön koetun laadun ja viihtyisyyden kannalta.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään esitetyillä muutoksilla saattaa olla vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, sillä alueidenkäytön suunnittelussa tehtävillä ratkaisuilla vaikutetaan eri väestöryhmien mahdollisuuksiin toimia arjessa eli asua, liikkua, saavuttaa ja käyttää palveluja sekä viettää vapaa-aikaa.

Ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista kaavoituksessa ja rakentamisessa sekä kansallista turvallisuutta ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia toimintoja kaavoituksessa ja rakentamisessa koskevat uudet säännökset voivat vähentää eri väestöryhmiin kohdistuvia riskejä etenkin alueilla, joille ilmastonmuutoksesta ja suuronnettomuusvaarasta kohdistuvat riskit ovat mahdollisia ja todennäköisiä.

Kaupunkiseutusuunnitelma luo nykyistä paremmat edellytykset eri sidos- ja osallisryhmien osallistumiselle kaupunkiseutujen suunnitteluun. Kaavoituksessa ja kaupunkiseutujen suunnittelussa osallistumisen ja vuorovaikutuksen painottuminen aloitus- ja valmisteluvaiheeseen saattaa parantaa eri väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun. Tällä voidaan myös yhtenäistää menettelytapoja eri kuntien, kaupunkiseutujen ja maakuntien välillä.

Kaavojen uusilla palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuolisuutta, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, viherrakenteen jatkuvuutta ja viherympäristön riittävyyttä koskevilla laadullisilla vaatimuksilla voidaan vaikuttaa eri väestöryhmien yhdenvertaisuuteen. Eri toimintojen keskinäisen saavutettavuuden huomioiminen kaavoituksessa voi edistää eri alueilla asuvien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia liikkua. Riittävällä ja monipuolisella asuntotuotannolla voidaan tukea etenkin pienituloisten asumista alueilla, joilla asumisen hintataso on tulotasoon nähden korkea. Asuntotuotannon riittävyydestä ja monipuolisuudesta huomioon ottaminen saattaa lisätä paineita virkistykseen soveltuvien alueiden tai muiden luonto-, maisema- ja kulttuuriympäristöarvoiltaan arvokkaiden alueiden rakentamiseen, millä voisi olla haitallisia vaikutuksia eri väestöryhmien hyvinvointiin. Haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisemisellä voidaan vähentää eri alueiden välisiä hyvinvointieroja. Viherympäristön riittävyydellä lähiympäristössä on erityistä merkitystä etenkin niiden väestöryhmien hyvinvoinnin kannalta, joiden liikkuminen on rajoitettua esimerkiksi toimintakyvyn rajoitteista johtuen. Viherrakenteen jatkuvuuden huomioon ottaminen saattaa kaventaa maanomistajien mahdollisuuksia käyttää alueitaan eri käyttötarkoituksiin. Vaikutukset riippuvat pitkältä siitä, miten laadullisia vaatimuksia sovitetaan yhteen suunnittelussa.

Yleiskaavan ja asemakaavan uusilla liikennejärjestelmän ja liikenteen järjestelyjen toimivuutta, kestävyyttä ja turvallisuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä koskevilla asemakaavan uusilla laadullisilla vaatimuksilla voidaan edistää eri väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia liikkua.

4.2.5.2 Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskeva sääntely noudattaisi pitkälti nykyistä. Rakennuksen purkamisluvissa muutoksenhakuoikeus hiukan supistuisi nykyisestä ja yhtenäistyisi saman laajuiseksi kuin tilanteissa, joissa purkaminen sisältyy rakentamislupaan. Muutosehdotuksessa kaikille kunnan jäsenille kuuluva valitusoikeus poistuisi. Valitusoikeus kuitenkin säilyisi muun muassa naapurikiinteistöillä ja niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

4.2.5.3 Saamelaisten oikeuksia koskevat säännökset

Ehdotetuilla saamelaisten oikeuksia koskevilla säännöksillä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen.

Etenkin ehdotetun säännöksen, jonka mukaan kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, arvioidaan edistävän saamelaisten oikeuksien toteutumista. Toisaalta on mahdollista, että säännös joissain tilanteissa heikentää muiden ihmisryhmien elinkeinotoimintaan liittyviä mahdollisuuksia.

4.2.5.4 Osallistuminen ja valvonta kaavoituksessa

Maakuntakaavan rajattujen oikeusvaikutusten sisältöön ja kohdentumiseen tulee todennäköisesti liittymään epäselvyyksiä erityisesti kaavoitusprosessin osallisten keskuudessa. Tämä voi heikentää osallisten mahdollisuuksia ottaa kantaa maakuntakaavan sisältöön ja harkita mahdollisen muutoksenhaun tarvetta kaavan hyväksymispäätöksestä. Maakuntakaavan rajatut oikeusvaikutukset voivat aiheuttaa tulkintaongelmia viranomaisten keskuudessa ja myös tuomioistuimissa muutoksenhaun yhteydessä.

Kaupunkiseutusuunnitelma tuo uuden osan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksineen. Tämä lisää osallisten seurattavana olevien suunnitteluprosessien määrää, mutta toisaalta tuo aiemmin ainakin lainsäädännön tasolla maakuntakaavaa lukuun ottamatta puuttuneen vaikutusmahdollisuuden kaupunkiseudun suunnitteluun seudullisella tasolla. Suunnitelmaan liittyvä osallistuminen ja vuorovaikutus sekä demokraattinen päätöksenteko parantavat kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon kaupunkiseuduilla. Verrattuna ei-lakisääteisiin seudullisen suunnittelun käytäntöihin lain mukainen kaupunkiseutusuunnitelma parantaa seudullisen suunnittelun avoimuutta.

Osallistumismahdollisuuksien parantaminen kaavoituksen aloitusvaiheessa loisi edellytyksiä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksille jo siinä vaiheessa, kun tehdään kaavoituksen käynnistämiseen liittyviä arvovalintoja. Kaavoituksesta tiedottamista koskevat säännökset ja aineiston sähköinen saatavuus parantaisivat kansalaisten ja eri sidosryhmien mahdollisuuksia saada ajantasaista tietoa ajankohtaisista kaava-asioista. Mahdollisuus esittää mielipiteitä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja läpinäkyvyys tähän liittyvä palautteen käsittelyssä tehostaisivat aloitusvaiheen osallistumista. Jos osallistumista tehdään jo kaavan tavoitteita määriteltäessä ja vaihtoehtoja laadittaessa, voisivat osallistujat kokea osallistumisen merkityksellisemmäksi,

koska heille ei tarjota vain osallistumista tilanteessa, jossa valintoja on jo tehty ja vaihtoehtoja rajattu.

Alkuvaiheen kuulemisten ja yhteismenettelyiden arvioidaan välillisesti vaikuttavan ihmisten mahdollisuuksiin osallistua menettelyihin oikea-aikaisesti ja varautua esimerkiksi kadunrakentamisen hankkeisiin ajoissa, tällä voi olla välillisiä positiivisia vaikutuksia ihmisten oikeusturvaan.

Alueidenkäytön suunnittelun tietomallimuotoisuus ja tiedon yhteentoimivuus parantavat kansalaisten ja järjestöjen alueidenkäytön tietojen saatavuutta. Tietomalli mahdollistaa tiedon esittämisen eri tarpeita varten ja esitystavassa voidaan ottaa huomioon saavutettavuuteen liittyvät näkökulmat. Yhteentoimivasti tuotettu alueidenkäytön suunnittelun tieto parantaa ymmärrettävyyttä ja tiedon vertailtavuutta valtakunnallisesti. Kansalaisten ja järjestöjen elinympäristö voi koostua useista eri alueista, jolloin laajemman elinympäristön seuraamista ja osallistumista sekä suunnittelun ymmärtämistä edesauttaa se, että eri alueilla alueidenkäytön suunnittelun tieto on rakenteeltaan yhdenmukaista. Digitaalinen saavutettavissa oleva kaavatieto ja muu alueidenkäytön suunnittelun tiedot ovat tärkeitä kansalaisyhteiskunnalle ja demokratialle, mahdollistaen uusia innovaatioita sekä paremman osallistumisen suunnitteluun. Vaikutuskanavien ja tiedon siirtyessä enemmän digitaaliseen muotoon on huomioitava myös henkilöt, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävien muutokset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontavelvoitteen laajentuminen tukisi osaltaan kuntalaisten ja muiden osallisten perusoikeuksien toteutumista. Tärkeitä perusoikeuksia tässä yhteydessä ovat ainakin ympäristöperusoikeus (PeL 20 §), yhdenvertaisuus (PeL 6 §) sekä oikeusturva (PeL 21 §). Ehdotettu muutos vahvistaisi ympäristöperusoikeuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei liity valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Tällainen tilanne on esimerkiksi melulle altistuvien uusien alueiden suunnittelu. Myös oikeusturvan kannalta valvova viranomaisen vahvistuva rooli turvaisi yksilön oikeutta saada yhdenvertainen ja lainmukainen kohtelu.

ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamisella ei katsota olevan vaikutusta kuntien asemaan ja itsehallintoon kaava-asioissa. Valvontatehtävään ei – toisin kuin ennen 2017 tehtyä muutosta – kytkeytyisi kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää. ELY-keskuksen valvontatehtävä olisi pelkästään kuntien alueidenkäyttöä koskevien päätösten lainmukaisuuden valvontaa, eikä siihen sisältyisi kaavojen tai muiden päätösten sisällön tarkoituksenmukaisuuden harkintaa.

4.2.5.5 Kaavojen toteuttaminen

Tontit

Tonttijakoa koskevilla säännösmuutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, vaikkakin sääntelyn selkeyttäminen ja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säädösten nostaminen lakitasolle edistänee jonkin verran yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista yleisesti.

Tonttijakosuunnitelman laatijan pätevyysvaatimusta koskevan muutoksen arvioidaan vaikuttavan maanmittausalan insinöörien ja diplomi-insinöörien työmarkkina-asemaan. Jatkossa kunta voisi yhä useammin valita tehtävään paitsi diplomi-insinöörin myös maanmittausinsinöörin tai

vastaavan aiemman tutkinnon suorittaneen henkilön. Tehtävää hoitanee silti jatkossakin synergiaetujen vuoksi useimmiten ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut kunnan kiinteistöinsinööri. Lisäksi katualueiden lunastamisen arvioidaan vaikuttavan katujen haltuunottoja tekevien henkilöiden tehtäväkuvaan kunnassa. Maanmittauslaitoksen arvioidaan tarvitseman mahdollisesti lisää henkilökuntaa lunastusasioiden hoitamiseen, toisaalta on mahdollista, että kunnat siirtyvät laajamittaisesti kiinteistökauppojen käyttöön katualueiden hankinnassa niin, että tällaista muutosvaikutusta ei ilmene.

Yleiset alueet

Yleisiä alueita koskevilla säädösmuutoksilla arvioidaan olevan lievä positiivinen muutosvaikutus kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Kun katusuunnittelun osallistuminen voi tapahtua jo asemakaavoituksen vuorovaikutuksen yhteydessä, sen vaikuttavuuden arvioidaan parantuvan katualueen rajauksesta kuulemisen osalta.

Esteettömyyden huomioon ottamisen vaatimuksen arvioidaan parantavan erilaisten ihmisten mahdollisuuksia käyttää julkista tilaa ja lisäävän ihmisten erilaisuuden ja monimuotoisuuden huomioon ottamista yhteiskunnassa

Hallintoasioiden yhdessä käsittelyn arvioidaan lisäävän vähäisessä määrin riskiä siitä, että kansalaiset eivät hahmota, minkä ratkaisun tekemiseen he ovat osallistumassa. Yhden luukun mallin mukainen asioiden samanaikainen käsittely, kuten yleisen alueen suunnitelman ja asemakaavan suhteesta on ehdotettu, lisää asioiden hoidon tapojen vaihtelevuutta koko maan tasolla ja viranomaisessa. Niinpä viranomaisten on käytännössä panostettava neuvontaan ja opastamiseen entistä enemmän. Asiakkaille on tarpeen neuvoa, miten asioita pannaan vireille ja hoidetaan tietyssä kunnassa ja asiassa. Samoin yhden luukun malleissa on aktiivisesti opastettava, mitä eri hallintopäätöksiä ollaan tekemässä, jotta osallistujat huomaavat kiinnittää huomiota kaikkiin ratkaistaviin kysymyksiin. Toisaalta riski siitä, että kertoo mielipiteensä prosessin väärässä vaiheessa, pienenee, kun asiat käsitellään samanaikaisesti.

Ehdotuksen sähköisten toimintatapojen arvioidaan lisäävän vähäisesti nuorten oikeuksien toteutumista ja osallistumista yhteiskunnassa, sillä sähköisten viestintäpalveluiden tiedetään olevan erityisen vaikuttavaa nuorten parissa, joille ensisijainen toimintatapa on sähköinen - ja paperinen toimintatapa on ainoana vaihtoehtona pikemminkin este oikeuksien toteutumiselle.

Hulevedet

Hulevesijärjestelmän liittymisvelvollisuutta ja maksujen kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevien säännösmuutosehdotusten arvioidaan parantavan jonkin verran kansalaisten oikeusturvan tasoa ja sääntelyn koettua oikeudenmukaisuutta.

Palvelusta saatavaa hyötyä koskevan maksuperusteen esiin nostamisella laissa arvioidaan olevan maksun hyväksyttävyyttä lisäävä vaikutus.

Maapolitiikka

Maapolitiikan keinovalikoiman yksinkertaistamisen arvioidaan lisäävän kansalaisten yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuus paranisi, kun lain keskenään erilaiset aineelliset vastuuperusteet vähenisivät.

Maapolitiikan sääntelyn muutosten ei arvioida vaikuttavan välittömästi asumiseen, elinkeinoihin tai muihin maapolitiikan ylätavoitteisiin. Mahdolliset välilliset muutokset käyttäytymisessä maapolitiikan alalla ovat vaikeasti arvioitavissa. Kunnat päättävät varsin vapaasti maapoliittisista toimintatavoistaan. On mahdollista, että muutokset keinovalikoimassa aiheuttavat tarpeen tehdä muutoksia kunnan maapolitiikan linjauksiin. Maapolitiikan linjan muutos voi heijastua eri ihmisryhmiin ja heidän käyttäytymisensä voi puolestaan muuttua.

Maapolitiikan taloustietojen avoimuuden arvioidaan parantavan kansalaisten oikeutta saada tietoa kuntansa toiminnasta ja lisäävän keinoja seurata maapolitiikan tavoitteiden toteutumista ja politiikan tehokkuutta. Maapolitiikan tietojen avoimuuden arvioidaan lisäävän tietopohjaista päätöksentekoa sekä kunnissa että yhteiskunnassa laajemmin. Sen arvioidaan ylläpitävän ja lisäävän osallistumista ja luottamusta julkisen hallinnon toimintaan maapolitiikan alalla. Taloustietojen avoimuus on osa demokratiaa ja julkisen vallan valvontaa, ja se voi välillisesti hillitä talousrikollisuutta ja ennalta ehkäistä korruptiota.

Katujen ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen arvioidaan parantavan ensimmäisten asemakaavojen alueella maata omistavien kiinteistönomistajien menettelyoikeudellista asemaa. Menettelyssä otettaisiin käyttöön lunastustoimitus, joka on luonteeltaan yhden luukun asiankäsittelymalli. Yhdessä luukussa omistusoikeuden, hallintaoikeuden, korvaamisen, oikeuksien järjestelyiden ja omistusoikeuden kirjaamisen asiat käsitellään kerralla viran puolesta. Menettely täyttää pakkolunastuksen perustuslailliset vaatimukset nykyistä monivaiheista järjestelmää selvästi paremmin, joten esityksen arvioidaan edistävän myös perusoikeuksien toteutumista.

Katualueiden ilmaisluovutusmenettelyn poistumisen arvioidaan edistävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien ihmisoikeuksien toteutumista. Nykyisen lain ilmaisluovutusjärjestelmään sisältyy kaavamainen oletus saadusta hyödystä, jota ei ole pidetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä hyväksyttävänä sääntelyratkaisuna. (EIT 15.11.1996 Tsomtsos v. Kreikka ja EIT 11.1.2001 Platakou v. Kreikka).

Perusrekistereiden merkintöjen päivittämisen arvioidaan parantavan kansalaisten asemaa ja oikeusturvaa vähäisesti välittömästi tai välillisesti. Oikeusturva ja päätösten virheettömyys paranisivat sellaisessa massamuotoisessa päätöksenteossa, jossa hyödynnetään kansallisten perusrekistereiden käyttötarkoitus-, pinta-ala- ja omistajatietoa konekielisesti. Kiinteistötietojärjestelmän tietoja käytetään hallintoasioissa yleisesti selvityksenä, sillä rekisteritiedolla on julkinen luotettavuus. Muutos parantaisi arviolta asiakkaiden asemaa konekieliseen tiedonsiirtoon pohjautuvassa päätöksenteossa, kuten kiinteistöverotuksessa, kun veron perusteena käytetty pinta-alatieto olisi virheetön.

Esityksessä ehdotetun 500 kerrosneliömetrin maksukynnyksen alentamisen 250 kerrosneliömetriin arvioidaan voivan vaikuttaa ihmisten ja viranomaisten välisiin suhteisiin. Maksuista on yleensä sovittu maankäyttösopimuksin, eikä esityksen perusteella arvioida tapahtuvan muutoksia tässä toimintatavassa. Yhä useampi kansalainen käytännössä neuvottelisi ja solmisi kunnan kanssa maankäyttösopimuksen ennen kuin hänen kiinteistöään koskeva asemakaava tai asemakaavan muutos hyväksyttäisiin. Ihmisille on melko vieras toimintatapa neuvotella viranomaisten kanssa sopimuksista julkisen vallan käytön yhteydessä. Tällaisen sopimusjärjestelmän laajentamisen arvioidaan voivan vaikuttaa ihmisten käsityksiin viranomaisten tehtävistä ja tarkoituksesta yhteiskunnassa. Vaikutusten suunta ja merkittävyys riippuisivat viranomaisen toimintatavoista, kohtaamisen tapa voi vaikuttaa esimerkiksi luottamukseen ja käsitykseen viranomaistoiminnan puolueettomuudesta.

Maksuista sopimisen ja julkisen vallan käyttöä tarkoittavan kaavoituksen peräkkäisyys luo vaikutelman, että sopimustoiminnassa neuvotellaan kaavan sisällöstä. Tätä on pidetty pitkään riskitilanteena sen suhteen, luottavatko ihmiset viranomaisen kaavoitusharkinnan tapahtuvan lain mukaisesti. Ehdotettujen muutosten myötä sopimistilanteiden arvioidaan yleistyvän. Tämä yleistyminen voi osaltaan arkipäiväistää menettelyä, joka voi vaikuttaa luottamusarvioihin joko myönteisesti tai kielteisesti, riippuen toimintatavoista kuten avoimuudesta neuvottelutilanteissa ja maapolitiikan avoimuudesta yleisemminkin.

Maksullisuuden 500 kerrosneliömetrin alarajan alentamisen 250 kerrosneliömetriin ja laissa säädetyn arvonleikkausprosentin enimmäismäärän korottamisen 60 prosenttista 70 prosenttiin arvioidaan vaikuttavan taloudellisiin suhteisiin eri tavoin riippuen siitä, millaiseen ihmisryhmään muutos kohdistuu ja miten kunta käyttää omaa harkintavaltaansa kynnyksen ja enimmäismäärän tason suhteen.

Perusoikeustarkastelussa maksullisen toiminnan laajentamisen arvioidaan heikentävän välittömänä seurauksenaan asemakaavoituksen kohteena olevan alueen omistajien omaisuudensuojaa, kun omistajat velvoitetaan aiempaa laajemmin maksamaan kaavoitustoimivallan käyttöön sidottuja maksuja. Välillisesti ja pidemmällä aikavälillä omaisuuden arvo saattaa kuitenkin nousta sen seurauksena, että kaava-alueiden kadut, puistot ja muut maankäytön julkiset palvelut arviolta toteutuisivat oikea-aikaisemmin, etenkin jos maksutuloja kohdennetaan asianomaisen kaava-alueen julkisten alueiden toteuttamiseen. Ajatuksellisesti sopimuksin kerättäviä maksuja käytetään kyseisen alueen yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen, vaikka vastikesuhde ei olekaan lakisääteinen sopimusmaksujen kohdalla.

Ehdotuksessa esitetään nykyistä tarkempaa sääntelyä siitä, että julkiset yhdyskuntarakentamisen palvelut olisi pääsääntöisesti pyrittävä toteuttamaan määrätyssä ajassa toteuttamismaksun määräämisen jälkeen maankäytön kehittymisen sitä edellyttäessä (156 § 1 momentti) ja että määrätty maksu on palautettava, siltä osin kuin palvelua ei tuoteta (156 § 2 momentti). Sääntelyn pitkäaikaisen vaikutuksen arvioidaan olevan omiaan kohottamaan alueiden arvoa ja edistämään alueella asuvien ja toimivien henkilöiden fyysisen ympäristön viihtyisyyteen ja toimivuuteen liittyvien ympäristöllisten perusoikeuksien toteutumista.

Maankäytön maksusääntelyllä voi olla vaikutuksia ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten toteutumiselle. Esimerkiksi 500 kerrosneliömetrin rajan alentamisella voi olla yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus, kun lähellä rajaa olevien, rajan alittava ja ylittävän maanomistajan kohtelu yhdenmukaistuisi. Toisaalta yhdenvertaisuudesta huolehtiminen on pitkälti kiinni siitä, miten kunnat käyttävät toimintavapauttaan ja soveltavat säännöksiä käytännössä. Kunnilla on mahdollisuus päättää osin itse maksullisen toiminnan ala- ja ylärajoista taikka niistä perusteista, joilla maksuja voidaan alentaa tai korottaa suhteessa normaalitasoiseen laissa säädettyyn maksuun. Tässä päätöksenteossa yhdenvertaisuuden edistäminen on korostetusti kuntien tehtävänä, lain säännösten ollessa melko joustavia. Kunnalla on mahdollisuus ottaa huomioon paikalliset olosuhteet päätöksenteossaan.

(Kuntien maksullisen toiminnan pohjan laajentamisen vaikutusarviointia täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.)

Maksuperusteiden säätäminen esitetyllä tavalla lain tasolla nykyistä tarkemmin edistäisi arviolta perusoikeuksien toteutumista siltä osin, kun ihmisillä on tarve ennakoida lain säännösten vaikutuksia omassa elämässään. Hulevesimaksujen osalta perusteet ovat ehdotuksessa yhä jossain määrin yleisemmät kuin esimerkiksi kiinteistöverossa, jonka mittaluokkaan tai ylikin hulevesivuosimaksun määrä voi kohota kiinteistötyypeillä, joille ei ole taksassa määritelty erityistä kohtuullistavaa enimmäismäärää (ks. esim. KHO 2021:21). Sen sijaan omakotitaloille

tyypillisen alle sadan euron kiinteistökohtaisen maksun osalta kohtuullisuutta edistävä tarkkarajaisuusvaatimus ei korostu samassa määrin. Maksu on määrältään korkeakouluopiskelijoiden terveydenhoitomaksun luokkaa, josta puolestaan säädetään laissa tarkkarajaisemmin maksun veroluonteisuuden vuoksi, vaikka maksu on määrältään alle 100 euroa vuodessa (ks. laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta, SäädK 695/2019, 24-28 §). Hulevesimaksun perusteet ovat esityksessä tarkemmat kuin nykylaissa, mikä ohjannee taksojen laatimista kohtuullisempaan ja vastikeperusteisempaan suuntaan.

Sääntelyn täsmentämisen arvioidaan vähäisesti edistävän sellaisten ongelmien ratkaisua, jotka liittyvät sähköisen automatisoidun päätöksentekomenettelyn luonteenomaisiin puutteisiin ja siitä aiheutuviin oikeusturvaongelmiin. Vaikka muun muassa perustuslakivaliokunta painottaa sitä, että päätöksenteon automatisoinnilla ei ole tarkoitettu poikettavan hallintolain säännöksistä esimerkiksi asianosaisen kuulemisen osalta, muodostuvat käytännöt kuitenkin helposti toisenlaisiksi. Automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn täsmällisyys on otettava huomioon lakeja säädettäessä (PeVL 78/2018 vp, s. 5-6). Muun muassa hulevesimaksujen perusteiden osalta yleisenä käytäntönä ei vaikuttaisi nykykäytännössä olevan asianosaisen etukäteinen kuuleminen, vaikka kuuleminen olisi tarpeen viranomaisen käytössä olevien rekisteritietojen puutteellisuuksien korjaamiseksi.

Lunastus ja haitankorvaukset

Lunastamista ja haitankorvauksia koskevilla ehdotuksilla sääntelyn selkeyttämisestä arvioidaan olevan vähäinen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä parantava vaikutus. Samoin sääntelyn selkeyttämisellä arvioidaan olevan vähäinen oikeusturvaa ja lainalaisuuden periaatetta edistävä vaikutus. Haitankorvaussäännösten alan yhtenäistämistä koskevan muutosehdotuksen arvioidaan edistävän vähäisesti myös yhdenvertaisuuden toteutumista, joka perusoikeus on muutoinkin asemaltaan keskeinen haitankorvaussääntelyn säätämisen tavoitteissa.

Esityksen kaavoituksen tiedoksiantomenettelyn tehostamista tarkoittavalla ehdotuksella arvioidaan olevan positiivinen vaikutus asianosaisen osallistumismahdollisuuksiin ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen menettelyllisten perusoikeuksien toteutumiseen. Verohallinnolla olevien kuolinpesiä hoitavien henkilöiden yhteystietojen käyttömahdollisuudella arvioidaan olevan positiivinen vaikutus niiden arviolta noin 350 000 kuolinpesän osakkaan asemaan, joiden yhteystiedot eivät löydy lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä.

Esityksen sähköistä asiointia edistävien lain muutosten ja kirjausten arvioidaan edistävän vähäisesti sähköistä asiointia yhteiskunnan toimintatapana. Samalla ehdotusten arvioidaan takaavan oikeuden riittävään paperiseen asiointiin niiden kohdalla, jotka eivät voi tai halua käyttää sähköisiä välineitä.

Sähköisen asioinnin lisääntymisen positiivisia vaikutuksia sitä paljon käyttävien ihmisryhmien, kuten nuorten ja ulkomailla ja toisella paikkakunnalla asuvien, asemaan pienentänee tässä laissa säädettyjen monien menettelyiden viranomaisaloitteisuus. Oikeus asioida halutessaan sähköisin viestein ei koske viranomaisten ensimmäisiä yhteenottoja asianosaisiin viranomaisaloitteisissa asioissa. Lisäksi Suomi.fi-palvelun käyttö ei ole laajamittaisesti käytössä kaikissa kunnissa.

Sähköisten ilmoitusten käyttöönoton arvioidaan vaikuttavan jossain määrin heikentävästi sellaisten ihmisryhmien menettelyllisiin perusoikeuksiin, joiden toimintatapana ei ole seurata aktiivisesti viranomaisten sähköisiä ilmoitustauluja ja viranomaisen verkkosivuja. Tällaisia ihmisryhmiä voivat olla esimerkiksi nuoret ja ulkomaalaistaustaiset, jotka käyttävät paljon sähköisiä

välineitä mutta eivät niinkään seuraa viranomaisten verkkosivuja. Toisaalta sähköisten välineiden käyttöä välttävät ryhmät tai ne, joille sähköiset välineet eivät ole saavutettavia, voivat kokea sähköisten toimintatapojen yleistymisen vähentävän menettelyllisiä oikeuksiaan. Tarkkaa tietoa eri ihmisryhmien toiminnasta tämän lain mukaisessa vuorovaikutuksessa ei ole ollut saatavissa, joten arvio perustuu yleisempään tietoon eri ihmisryhmien viestinnällisistä tavoista.

Yksityistien haltuunottoa koskevalla esityksellä arvioidaan olevan oikeusturvaa parantava vaikutus, kun säännöksen alaan kuuluvien yksityisteiden asema ja asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet järjestetään joko yksityistielain mukaan tai tarvittaessa omistusoikeuden siirtävin lunastuksin. Säännöksen suhdetta perustuslain omaisuudensuojaan ei sen poistuessa ole tarpeen selvittää kuin mahdollisten siirtymäjärjestelyjen osalta.

Lunastuslupahakemusvaiheeseen liittyvän kuluriskin pienemisen arvioidaan parantavan yksityisen maanomistajan menettelyllisiä perusoikeuksia. Ihmisellä on aiempaa paremmat mahdollisuudet käyttää oikeudellista apua lunastuslupahakemusta koskevan asiansa ajamisessa.

Haitankorvausten kynnysten sääntelymuutosten arvioidaan edistävän perusoikeuksien toteutumista, kun kynnykset olisivat muodollisen sijaan vaikutusperusteisia ja metsänkäytön osalta yli lakien yhdenvertaisuutta parantavia. Yhdenvertaisuus vahvistuu, kun samanlaisissa olosuhteissa on mahdollista saada samanlainen korvaus siitä riippumatta, minkä lain mekanismeilla rajoitus on aiheutunut.

Esityksen ei arvioida merkittävästi purkavan sitä yhteiskunnallista jännitettä, joka syntyy pakkolunastamisen hyväksyttävyyttä koskevista kokemuksista. Kunnissa lunastaminen ja maapolitiikan keinovalikoima ovat työvälineitä tehokkaan maapolitiikan toteuttamiseksi. Keinovalikoiman nähdään maapolitiikan asiantuntijoiden keskuudessa palvelevan yleistä etua tavalla, joka oikeuttaa lunastamaan maapolitiikassa yhtenä keinona, jos se edistää kunnan viranomaistoiminnan hallinnollista tehokkuutta ja palvelee myös kunnan taloudenhoitoa, joka palvelee kunnan jäseniä veronmaksajina. Yksityiset ihmiset, maanomistajat ja sidosryhmät laajemminkin katsovat asiaa omaisuuden suojan, itsemääräämisoikeuden ja yksilön vapauden kannalta eivätkä voi hyväksyä lunastamista kuin viimesijaisena keinona konkreettisissa yleisen edun mukaisissa hankkeissa, kuten maanteiden lunastamisessa. Lisäksi elinkeinoelämä, kilpailualan asiantuntijat ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä edustavat tahot puhuvat sen puolesta, että vapaampi kilpailu voisi lisätä toiminnan tehokkuutta ja parantaa sitä kautta Suomen kilpailukykyä. Näin ristiriitaiset odotukset ovat omiaan johtamaan siihen, että neuvotteluissa ennen lunastamista ei yhteistä ymmärrystä lunastamisen tarpeesta ja oikeasta hinnasta voida helposti saavuttaa. Jännitteet paitsi vähentävät keskinäistä luottamusta yhteiskunnassa vaikuttavat myös välillisesti menettelyiden sujuvuuteen ja sitä kautta taloudelliseen toimeliaisuuteen yhteiskunnassa.

Hallintomenettelyä koskevien säännösehdotusten arvioidaan edistävän menettelyllisiä perusoikeuksia siltä osin kuin ne auttavat lainsoveltajaa noudattamaan oikeanlaista hallintomenettelyä. Tavoitteena on, että säännöksiä soveltavat viranhaltijat hahmottaisivat säännösten ja perustelutekstien avulla, miltä osin laissa oleva kutakin päätöksentekotilannetta koskeva menettelysääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, miltä osin luettavaksi hallintolain rinnalla. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut kaavoitusmenettelyä koskevan sääntelyn olleen maankäyttö- ja rakennuslaissa lähtökohtaisesti tyhjentävää, jolloin hallintolaki ei tule täydentävästi sovellettavaksi (KHO 2009:63). Tieto tällaisista säännöistä on tärkeää, jotta lakia sovelletaan menettelyllisesti oikein.

4.2.5.6 Rakentaminen

Rakennuksen vähähiilisyys

Kansallinen päästötietokanta ja velvollisuus laatia uusien rakennusten rakennushankkeissa ilmastoselvitys mahdollistaisivat rakennusten materiaaliosiin ja rakennusten päästöihin liittyvien tietojen tallentumisen. Tämä mahdollistaisi yhdessä rakennusten digitaalisen ja ajantasaisesti päivittyvän tietomallimuotoisen käyttö- ja huolto-ohjeen kanssa yksittäisten rakennusten ja mahdollisesti myös koko rakennuskannan päästöjen seuraamisen. Rakennuskohtaisen tiedon tallentuminen mahdollistaisi digitaalisuuden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisen myös rakennusten ja rakennuskannan päästöjen ohjaamisessa rakennuskohtaisesti ja alueellisesti.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Ehdotus edistäisi asuntojen ja asuinrakennusten soveltuvuutta erilaisiin kansalaisten elämäntilanteisiin. Muunneltava tai monikäyttöinen asunto tai asuinrakennus joustaa asukkaiden erilaisten elämäntilanteiden ja -vaiheiden mukaan ja ehkäisee siten muun muassa ennenaikaisen asunnonvaihdon tarvetta. Esimerkiksi sivuasunto-konsepti mahdollistaa joustavan etätyön tekemisen, yritystoiminnan kodin yhteydessä tai ikääntyneen tai itsenäistyvän perheenjäsenen asumisen saman kotitalouden piirissä.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Rakennusten rakennusosatietojen saatavuus materiaaliselosteessa sekä kansallinen purkumateriaalirekisteri mahdollistaisivat rakennuksiin ja rakennettuun ympäristöön liittyvän materiaalivirran ohjaamisen ja materiaalien hyödyntämisen myös niiden poistuessa niiden ensisijaisesta käytöstä. Tiedon saatavuus rekisteristä mahdollistaisi erilaiset hyödyntämismahdollisuudet niin materiaalien kierrätyksessä, hyödyntämisessä kuin uudenlaisen liiketoiminnan kehittämisessä ja kiertotaloudessa näiden toimintojen ympärille. Materiaalien hyödyntämistä ja digitaalisuutta tukevat ehdotukset loisivat yhdessä pohjaa digitaalisen ja vähähiilisen yhteiskunnan edistämiseksi.

Ehdotukset tukisivat uudenlaisen liiketoiminnan syntymistä materiaalien hyödyntämisen ja kiertotalouden aloille ja näin ollen tukisivat uusien työpaikkojen syntymistä. Uudenlainen liiketoiminta myös edellyttäisi uudenlaista osaamista.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Rakennusten lupakäsittelyn siirtyminen pääosin tietomallipohjaiseksi ja rakennustiedon kertyminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään mahdollistaisivat rakennusten digitaalisen kaksosen luomisen koko rakennuskannan tasolla. Tämä tukisi rakentamiseen liittyvien toimintojen ja koko rakentamisen toimialan digitalisoitumista ja mahdollistaisi rakennuskantaan liittyvän tiedon ajantasaisen saatavuuden kaikille sitä tarvitseville. Tämä edistäisi yksilöiden tiedonsaantimahdollisuuksia sekä omassa omistuksessaan oleviin kiinteistöihin ja rakennusten osiin liittyen ja mahdollistaisi heille paremman päätöksenteon omistukseensa liittyen. Rakennustiedon ja kaavatiedon ajantasainen saatavuus mahdollistaisivat laajemmin koko rakennetun ympäristön tiedon hyödyntämisen koko yhteiskunnan tasolla, mikä hyödyttäisi yksilöiden lisäksi, yrityksiä, viranomaisia, päättäjiä ja viime kädessä koko yhteiskuntaa.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kunnilla säilyisi nykyiseen tapaan mahdollisuus hoitaa rakennusvalvontaa joko itsenäisesti kokonaan peruskunnan toimesta, tai organisoida erimuotoista ja –tasoista yhteistyötä yli kuntarajojen. Siltä osin kuin tavanomaista tasoa vaativammissa rakentamishankkeissa tulisi turvata rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten täyttyminen viranomaista tyydyttävällä tavalla hankkimalla osaamista yli kuntarajojen, olisi esitetty järjestely omiaan edistämään yhtenäisiä määräystulkintoja. Järjestely mahdollistaisi osaamisen keskittämistä ja erikoistumista viranomaisten keskuudessa. Maan laajuisella erikoistumisella voitaisiin saada tarpeen ilmaantuessa kaikkien kuntien käyttöön parasta saatavilla olevaa viranomaisosaamista.

Esitys kunnioittaa kuntien ja kuntalaisten itsehallintoa. Esitys ei velvoita kuntaa organisoimaan rakennusvalvontaa yhteen yhtenäiseen muottiin. Edellytys tavanomaista tasoa vaativampien rakentamishankkeiden olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen turvaamiseksi edistäisi tavoitetta toteuttaa rakennukset vähintään valtakunnalliset rakentamismääräykset täyttäviksi. Järjestelyn arvioidaan myös vähentävän kuntien välisiä määräysten tulkintaeroja. Tällä olisi suotuisa vaikutus kansalaisten kokemaan yhdenvertaiseen kohteluun.

Kelpoisuudet

Pätevyyksiin ja kelpoisuuksiin liittyvät säädökset vaikuttavat yksilöön liittyviin asioihin ja työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen.

Rakennusten suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito

Ajantasainen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje tukee rakennuksen säännöllistä huoltoa, ylläpitoa ja korjaamista. Rakennuksen ja sen laitteiston jatkuvalla seurannalla ja kunnossapitämisellä voi olla positiivisia terveysvaikutuksia esimerkiksi parantuneiden sisäolosuhteiden kautta. Tukemalla rakennusten säännöllistä ylläpitoa, huoltoa ja korjaamista voidaan vaikuttaa välillisesti ihmisten terveyteen. Nykyisenkaltaisten rakennusten huonoista sisäolosuhteista johtuvien terveyshaittojen ja näiden aiheuttamien terveyskustannusten ja sairaspoissaolojen väheneminen olisi yhteiskunnallisesti merkittävää. Tällä olisi myös inhimillisesti merkittävä positiivinen vaikutus näistä ongelmista nykyään kärsivien elämään.

Käyttö- ja huolto-ohjeen digitaalisuus ja ajantasainen saatavuus tukisi kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa rakennusten kunnosta sekä pitää omistamiaan rakennuksia kunnossa. Käyttö- ja huolto-ohjeen digitalisoiminen loisi uudenlaisia mahdollisuuksia hyödyntää ohjetta sekä tarjoaisi rakennusten huollon ja korjauksen alalla toimiville yrityksille mahdollisuuksia tarjota täysin uudenlaisia palveluja kiinteistöjen omistajille ja käyttäjille. Tämä edellyttäisi käyttö- ja huolto-ohjeen yhdenmukaista digitaalista muotoa ja yhteentoimivia käytäntöjä.

Katsastusvelvollisuus

Suurelle käyttäjäryhmälle tarkoitettujen muiden kuin asuinrakennusten katsastusvelvollisuus toisi kansalaisille luottamusta siihen, että rakennuksia pidetään turvallisuudeltaan kunnossa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevia vaihtoehtoja

Lain valmistelun yhteydessä keväällä 2019 tarkasteltiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisen osalta kolmea erilaista vaihtoehtoa maakunnan ja kaupunkiseudun tasolla. Kuntakaavoituksen osalta tarkasteltiin nykyiseen yleiskaavoitukseen ja asemakaavoitukseen perustuvan vaihtoehdon rinnalla yhden kuntakaavan mallia. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnista laadittiin erillinen raportti (Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtojen alustava vaikutusten arviointi, Suomen ympäristökeskus 6.5.2019).

Vaihtoehtoja arvioitiin Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön asiantuntijoiden yhteisessä työpajassa 18.3.2019, alueidenkäytön jaoston työpajassa 25.3.2019 sekä liikennejärjestelmäsuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamista koskevissa työpajoissa ja haastatteluissa 11.4.2019 ja 15.4.2019. Sidosryhmäfoorumin verkkoalustalla järjestettiin kysely alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisen vaihtoehdoista 26.3.–10.4.2019. Lisäksi MRL-työryhmä käsitteli vaihtoehtoja ja vaikutusten arviointia eri vaiheissa.

Vaihtoehdossa 1 (Hybridi) maakuntakaavaa ehdotettiin muutettavaksi yleispiirteisemmäksi ja sen oikeusvaikutukset rajattavaksi aluerakenteeseen, liikennejärjestelmään, teknisen huollon infrastruktuuriin ja viherrakenteeseen. Oikeusvaikutuksettomassa kaupunkiseutusuunnitelmassa oltaisiin esitetty kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet, viherrakenne ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet.

Vaikutusten arvioinnin mukaan vaihtoehdossa 1 maakuntatason keskeiset suunnittelutarpeet on tunnistettu melko hyvin. Vaihtoehdon arvioitiin tukevan kohtuullisen hyvin erilaisten alueiden elinvoiman kehittämistä. Vaihtoehdolla arvioitiin olevan vaikutuksia viranomaisten työmääriin ja työn organisointiin. Vaihtoehdolla arvioitiin olevan kaupunkiseuduilla myönteisiä vaikutuksia talouteen, yhdyskuntarakenteeseen, liikennejärjestelmään ja maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen, viherrakenteeseen, vesi- ja jätehuoltoon ja ilmastonmuutokseen. Kaupan ohjauksen osalta vaihtoehdon vaikutukset arvioitiin kielteisiksi. Arvokkaisiin luonnon- ja kulttuuriympäristön alueisiin kohdistuvat vaikutukset arvioitiin kaupunkiseuduilla myönteisiksi ja muilla alueilla kielteisiksi.

Vaihtoehdossa 2 (Jokeri) maakuntakaavan tilalle ehdotettiin oikeusvaikutuksetonta suunnitelmaa, jossa oltaisiin voitu käsitellä alueidenkäytön lisäksi myös muita teemoja esimerkiksi aluekehitykseen, liikennejärjestelmään ja ympäristöön liittyen. Neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) ehdotettiin pakollista kaupunkiseutusuunnitelmaa, jossa oltaisiin ratkaistu yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet, viherrakenne ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet oikeusvaikutteisesti. Muille kaupunkiseuduille suunnitelman laatiminen olisi ollut vapaaehtoista. Kaupunkiseutusuunnitelma olisi ohjannut kuntien suunnittelua ja sillä oltaisiin voitu korvata kunnan yleiskaava, mikäli kunta olisi katsonut tämän tarkoituksenmukaiseksi.

Vaikutusten arvioinnin mukaan vaihtoehto 2 olisi tukenut suurten kaupunkiseutujen toiminnallista kehittämistä, mutta jättänyt resursseiltaan pienemmät kunnat ilman seudullisen suunnittelun tukea. Vaihtoehdon arvioitiin vastaavan parhaiten kaupunkiseutujen suunnittelutarpeeseen,

mutta kaupunkiseutujen ulkopuolella suunnittelun tarpeita ei oltu huomioitu riittävästi. Vaihtoehdon arvioitiin tukevan kaupunkiseuduilla vaihtoehdoista parhaiten kestävää kehitystä ja hyvää elinympäristöä. Viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset arvioitiin muita vaihtoehtoja merkittävämpinä. Suurilla kaupunkiseuduilla vaihtoehdon vaikutukset arvioitiin muita vaihtoehtoja myönteisemmiksi. Vastaavasti suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella vaikutukset arvioitiin muita vaihtoehtoja kielteisemmiksi. Vahvan kaupunkiseututason suunnitelman arvioitiin vastaavan parhaiten kaupungistumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän tarpeisiin. Ilmastonmuutoksen osalta vaihtoehdon vaikutukset arvioitiin muiltakin osin muita vaihtoehtoja myönteisemmiksi. Kaupunkiseutujen ulkopuolella uhkana nähtiin tärkeiden viherverkostojen ja arvokkaiden luonnon- ja kulttuuriympäristöjen huomioimisen heikkeneminen, liikenteen ja maankäytön seudullisen yhteensovittamisen väheneminen ja suurten hankkeiden heikompi yhteensovittaminen seudullisesti ja muuhun alueidenkäyttöön.

Vaihtoehto 3 (Klassikko) perustui nykyisen suunnittelujärjestelmän maltilliseen kehittämiseen. Maakuntakaavaa ehdotettiin muutettavaksi nykyistä yleispiirteisemmäksi. Neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle ehdotettiin oikeusvaikutuksetonta kaupunkiseutusuunnitelmaa.

Vaikutusten arvioinnin mukaan vaihtoehto 3 ei tunnista alueidenkäytön keskeisimpiä ohjaustarpeita vaan voi sisältää edelleen suunnittelua väärällä tasolla. Kaupunkiseutusuunnittelutason todettiin lisäävän yhden tason nykyiseen kaavahierarkiaan, mitä ei kuitenkaan pidetty ongelmana, mikäli suunnittelujärjestelmä olisi muuten joustavampi ja työkaluja olisi mahdollista valita eri alueiden tarpeita vastaavasti. Vaihtoehdolla ei katsottu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Vaihtoehdolla nähtiin jonkin verran vaikutuksia eri viranomaisten työmääriin ja työn organisointiin. Myönteisiä vaikutuksia nähtiin kohdistuvan kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteeseen, liikennejärjestelmään, liikenteen ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamiseen, arvokkaisiin luonnon- ja kulttuuriympäristön alueisiin, vesi- ja jätehuoltoon sekä ilmastonmuutokseen. Vaihtoehdon nähtiin ennakoivan tulevia tarpeita muita vaihtoehtoja heikommin.

Erikseen tarkasteltiin kuntakaavoituksen vaihtoehtoja. Erillisten kuntakaavojen vaihtoehto olisi perustunut nykyisen suunnittelujärjestelmän maltilliseen kehittämiseen. Yleiskaavan oikeusvaikutuksia oltaisiin väljennetty jonkin verran, jolloin yleiskaavasta poikkeava asemakaava olisi aiempaa helpompi hyväksyä ilman yleiskaavan muuttamista. Lisäksi tarkasteltiin yhden kuntakaavan mallia, jossa suunnittelun tarkkuus olisi voitu määritellä tarpeen mukaan. Yhden kuntakaavan mallista tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, joka olisi voinut sisältää sekä kehittämisperiaatteet että toteuttamisosan.

Vaikutusten arvioinnissa yhden kuntakaavan mallin arvioitiin antavan mahdollisuuksia kattavampaan suunnitteluun etenkin maaseutukunnissa. Sen ei kuitenkaan katsottu vastaavan kaupunkien alueidenkäytön suunnittelutehtäviin. Yhdellä kuntakaavalla arvioitiin olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Yhdellä kuntakaavan arvioitiin lisäävän eri viranomaisten työmäärää. Sillä arvioitiin olevan merkittäviä vaikutuksia työn organisointiin. Yhden kuntakaavan ympäristövaikutukset arvioitiin kaupunkiseuduilla kielteisiksi ja niiden ulkopuolella myönteisiksi. Yhden kuntakaavan arvioitiin mahdollisesti heikentävän lähiympäristön laatua suurissa kaupungeissa. Muualla yhden kuntakaavan nähtiin voivan edistää ympäristötavoitteiden huomioon ottamista, koska se voisi yleiskaavoitusta keveämpänä menettelynä edistää koko kunnan kattavaa alueidenkäytön yhteensovittamista alueilla, joilla ei tällä hetkellä ole yleiskaavaa.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien arvioitiin paranevan kaikissa vaihtoehdoissa nykyisestä kaupunkiseutusuunnittelun osallistumisprosessin paranemisen myötä. Yhden kuntakaavan vai-

kutusta kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin ei pystytty vielä arvioimaan. Yhden kuntakaavan vaikutukset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kaupunkiseuduilla nähtiin kuitenkin negatiivisina.

Vaikutusten arvioinnissa maakuntakaavoituksen strategisuuden lisääminen ja oikeusvaikutusten rajaaminen keskeisimpiin teemoihin nähtiin perusteltuna ratkaisuna. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistamiseen kokonaisuudessaan arvioitiin liittyvän riskejä etenkin kaupunkiseutujen ulkopuolella, jossa on pienemmät resurssit suunnitteluun ja selvitysten tekoon. Suuri osa asiantuntijoista katsoi, että oikeusvaikutteisella kaupunkiseutukaavalla voitaisiin parhaiten vastata kaupunkiseutujen haasteisiin ja estää kuntien osaoptimointia. Myös oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma sai kannatusta. Monet asiantuntijat ehdottivat, että maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava olisivat toisensa osin tai kokonaan poissulkevia. Tulevaisuudessa maakuntakaavalla katsottiin olevan todennäköisesti strategisempi rooli, ja siinä ratkaistaisiin vain ne valtakunnalliset ja seudulliset teemat, joilla on todellista ohjausvaikutusta kuntakaavoitukseen. Tällöin ei syntyisi nykyisenkaltaista päällekkäisyyttä yleiskaavoituksen tai kaupunkiseutukaavoituksen kanssa.

Yhden kuntakaavan malli

Lain valmistelun yhteydessä tarkasteltiin niin sanottua yhden kuntakaavan mallia, joka perustui 12.4.2018 julkaistuun ympäristöministeriön keskustelupaperiin maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoista. Keskustelupaperissa esitettiin nykyisen asemakaavan ja kuntakohtaiset yleiskaavat korvaavaa kuntakaavaa, joka voitaisiin esittää eri mittakaavoissa ja tarkkuustasoissa suunnittelutarpeen mukaan. Sitä voitaisiin myös tarvittaessa tarkentaa osa-alueille ja se voitaisiin laatia vaiheittain tai osa-alueittain. Yhtenä lähtökohtana oli myös keväällä 2019 tehty tarkastelu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisen vaihtoehdoista.

Yhden kuntakaavan mallin tarkastelu perustui maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa 2013 todettuihin tarpeisiin kehittää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää siten, että eri kaavatasojen roolit selkeytyisivät ja niitä käytettäisiin nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Kehittämisen tarvetta nähtiin lisäksi laaja-alaisessa strategisessa yleiskaavoituksessa, yleis- ja asemakaavojen välisen suhteen selkeyttämisessä sekä asemakaavoituksen kehittämisessä täydennysrakentamista paremmin palvelevaan suuntaan. Näihin tarpeisiin pyrittiin vastaamaan yhden kuntakaavan mallilla.

Tarkoituksena oli luoda yhdestä kuntakaavasta nykyisiä asema- ja yleiskaavoja joustavampi väline kunnan alueidenkäytön erilaisiin suunnittelutarpeisiin. Kuntakaava olisi kunnan strategisen suunnittelun ja muun kehittämisen väline nykyisen yleispiirteisen yleiskaavan tapaan. Samalla sillä olisi ohjattu rakentamista ja alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä asemakaavan ja suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan tapaan. Keskeinen ero nykytilanteeseen olisi ollut se, että kuntakaava olisi voitu valmistella yhtenä kokonaisuutena. Sillä oltaisiin voitu ohjata alueidenkäyttöä sekä yleispiirteisesti että yksityiskohtaisesti kunkin alueen ohjaustarpeen mukaisesti. Kunnan harkittavaksi olisi jäänyt, millä tarkkuustasolla kutakin aluetta olisi ollut tarkoituksenmukaista suunnitella ja ohjata.

Ympäristöministeriö pyysi kommentteja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevista alustavista ehdotuksista 11.10.–22.11.2019 toteutetulla kyselyllä. Suurin osa vastaajista suhtautui alustavissa pykäläluonnoksissa esitettyyn yhden kuntakaavan malliin joko varauksellisesti tai kielteisesti. Yhden kuntakaavan mallin katsottiin kuitenkin osassa palautteista nopeuttavan, sujuvoittavan ja joustavoittavan kaavoitusta sekä helpottavan kunnan maankäytön ohjausta.

Kuntakaavan nähtiin toimivan parhaiten pienissä kunnissa ja haja-asutusalueilla. Etenkin kasvavien kaupunkiseutujen kaavoituksessa katsottiin tarvittavan edelleen yleispiirteistä ja suoraan rakentamista ohjaavaa tasoa. Kuntakaavan nähtiin heikentävän suunnittelun ennustettavuutta, oikeusturvaa, osallistumista ja toimivuutta sekä kokonaisuuden hallintaa kaavoituksessa. Yhden kuntakaavan mallia pidettiin myös vaikeasti ymmärrettävänä.

Ympäristöministeriö päätti kesäkuussa 2019 käynnistää Kuntakaavasimulaatio-hankkeen. Kuntaliiton toimesta 15.8.–15.12.2019 toteutetun hankkeen tarkoituksena oli selvittää yhteen kuntakaavaan siirtymisen vaikutuksia. Hanke toteutettiin laajassa yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Pilottikuntina hankkeeseen osallistuivat Ilmajoki, Iisalmi, Hyvinkää, Lappeenranta ja Jyväskylä.

Kuntakaavasimulaatio-hankkeen keskeisenä johtopäätöksenä on, että yleiskaava ja asemakaava ovat tarpeen myös tulevaisuudessa. Kuntakaavan nähtiin heikentävän kaavoituksen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta. Ongelmana nähtiin yleispiirteisen suunnittelun heikentyminen. Kuntakaavaan liittyviä kehittämisperiaatteita ei pidetty riittävänä välineenä yhdyskuntarakenteen pitkäjänteiseksi ohjaamiseksi. Asemakaavasta erillinen yleiskaava nähtiin jatkossakin tarpeellisena etenkin tiiviisti rakennetuilla alueilla. Yhden kuntakaavan malliin siirtymisen nähtiin hankaloittavan päätöksentekoa ja vaikeuttavan kuntatalouden ennakointia. Kuntakaavan mahdollisuutena nähtiin yleispiirteisten ja yksityiskohtaisten alueidenkäytön ratkaisujen käsittely samassa prosessissa. Toisaalta tämä nähtiin myös uhkana. Kuntakaava todettiin käyttökelpoiseksi alueidenkäytön suunnittelun välineeksi haja-asutusalueilla ja muilla alueilla, joissa rakentamisen ja maankäytön muutosten määrä on vähäinen.

Kaupunkiseutujen suunnittelu

Kaupunkiseutujen suunnittelun osalta lainvalmistelussa on ollut esitettävän mallin lisäksi esillä nykyisten suunnitteluvälineiden kehittäminen ja oikeusvaikutteinen mutta vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava. Lisäksi kaupunkiseutujen suunnittelua koskeva valmistelu on ollut tiiviisti kytköksissä kuntakaavoituksen vaihtoehtoja koskevaan valmisteluun.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa esitettiin maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan kehittämistä vastaamaan paremmin kaupunkiseutujen suunnittelun tarpeisiin. Maakuntakaavan kehittäminen tähän suuntaan olisi kuitenkin sopinut huonosti muihin maakuntakaavalle lain uudistamisessa asetettuihin tavoitteisiin, kuten keskittymiseen valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kysymyksiin sekä tarkastelun yleispiirteisyyden korostamiseen. Maakuntakaavan kehittäminen kaupunkiseutujen suunnittelun välineeksi voisi myös heikentää sen toimivuutta muiden alueiden suunnitteluun.

Yhteisen yleiskaavan osalta ongelmiksi on nähty siihen kohdistuvien prosessia ja sisältöä koskevien vaatimusten ja oikeusvaikutteisuuden mukanaan tuoma raskaus. Valmistelussa päädyttiin siihen, että on perusteltua kehittää tilalle kokonaan uudenlainen väline kaupunkiseutujen suunnitteluun.

Valmistelussa tutkittiin myös oikeusvaikutteisen mutta vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan vaihtoehtoa. Tähän liittyy kuitenkin monia nykyisen lain mahdollistamaan yhteiseen yleiskaavaan liittyviä ongelmia. Oikeusvaikutteisuuden ja sen mukanaan tuoman vähäisemmän liikkumavaran kaavan sisällön ja prosessin vaatimusten suhteen nähtiin yhdistettynä vapaaehtoisuuteen heikentävän kaupunkiseudun kuntien valmiutta lähteä laatimaan näitä suunnitelmia. Pakollisuuden säätäminen tähän vaihtoehtoon olisi ollut vastoin lakiuudistukselle asetettua suunnittelujärjestelmän selkeyttämistä ja keventämistä koskevaa tavoitetta.

Kaupunkiseutujen suunnittelua koskeva valmistelu on ollut vahvasti yhteydessä kuntakaavoituksen vaihtoehtoihin ja tutkittuun yhden kuntakaavan malliin. Oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava olisi sopinut paremmin yhteen yhden kuntakaavan mallin kanssa, koska kaupunkiseutukaava olisi voinut ottaa kunnan yleiskaavoituksen tehtävää osin hoitaakseen. Erillisten yleis- ja asemakaavojen varaan rakentuvan kuntakaavoituksen yhteyteen kaupunkiseutukaava pakollisena tai vapaaehtoisena toisi kokonaan uuden oikeusvaikutteisen suunnitteluvälineen, mikä tekisi suunnittelujärjestelmästä nykyistä monitasoisemman vastoin uudistukselle asetettuja tavoitteita.

5.1.2 Digitalisaatio

Ehdotetun alueidenkäytön digitalisaation sääntelyn vaihtoehtona on ollut periaatteessa jatkaa nykyisenkaltaisella JHS-suosituksiin perustuvalla tietojen tuottamisen mallilla. Tämä jatkaisi kuntien osalta nykyistä tilannetta, jossa alueidenkäytöstä ei ole saatavissa riittävästi luotettavaa, oikea-aikaista ja vertailtavaa tietoa. Samoin nykyisessä toimintamallissa pitäytyminen ei edesauttaisi rakennetun ympäristön kokonaisvaltaista digitalisaatiota, vaan digitalisaatio jatkuisi järjestelmäkeskeisenä kehittämisenä niiden kuntien osalta, joilla siihen on resursseja.

Nykyisellä sääntelyllä ei voida taata sitä, että alueidenkäytön suunnittelusta tarvittavat tiedot ovat kattavasti, yhteentoimivasti ja oikea-aikaisesti käytettävissä valtakunnallisesti. Yhteiskunnan toiminnoissa tarvittavien alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvien tietojen yhteentoimivuus voidaan turvata käytännössä ainoastaan säädösperusteisesti.

5.1.3 Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointia koskevien säännösten valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa SOVA-direktiivin (2001/42/EY) velvoitteet olisivat koskeneet vain osaa kaavoista. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska se olisi johtanut vaikeasti sovellettaviin menettelyihin arvioitaessa, mitä säännöksiä kussakin kaavahankkeessa olisi noudatettava.

5.1.4 Muutoksenhaku

Kaavoja koskevan muutoksenhaun osalta on tarkasteltu asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtämistä asemakaavojen hyväksymispäätöksien yhteydessä. Tehtyjen selvitysten perusteella valmistelussa on todettu, että valituslaji kaavojen ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevista päätöksistä on perusteltua säilyttää kunnallisvalituksena. Valituksista selkeä valtaosa on asianosaisten tekemiä, eikä asianosaisen muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ole perusteltua mm. perusoikeuksien näkökulmasta. Lisäksi valitusoikeuden tutkimiseen liittyvä käsittelyvaihe viivästyttäisi kaava-asioiden käsittelyä tuomioistuimissa, jos siirryttäisiin hallintovalitukseen.

5.1.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

ELY-keskuksen valvontatehtävän sisällöstä on valmistelun aikana keskusteltu runsaasti sekä osallistumisen, vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin asioiden valmistelujaostossa, että MRL-uudistuksen työryhmässä. Kummassakaan ryhmässä asiasta ei ole ollut yksimielisyyttä. ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista vuoden 2017 lakimuutosta edeltävään laajuuteen ovat vastustaneet elinkeinoelämän, maakuntien liittojen ja Kuntaliiton edustajat. Perusteluina on esitetty toistaiseksi vähäiset kokemukset voimassa olevasta lainsäädännöstä ELY-keskuksen rajatumman valitusoikeuden osalta sekä laajemman valitusoikeuden vaikutus kuntien päätöksenteon itsenäisyyteen kaava-asioissa.

Elinkeino-, liikenne-ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän laajentamista koskevan ehdotuksen perustelut liittyvät vahvasti perusoikeuksien toteutumiseen sekä ELY-keskuksen tehtävien kokonaisuuden selkeyteen. Asiaa käsitellään tarkemmin kyseisten säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa.

5.1.6 Tontit

Valmistelun aikana selvitettiin mahdollisuutta yksinkertaistaa tonttijaon, tontin rekisteröinnin ja rakennusluvan prosessia kokonaisuutena. Monen lain rajapintaan sijoittuvan tavoitteen edistäminen yhden lain kokonaisuudistuksessa ei kuitenkaan osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi.

Valmistelun aikana selvitettiin kuntien kiinteistöinsinöörien ehdotusta tonttijaon automaattisesta vireilletulosta määräalan luovutuksen jälkeen. Tämän arvioitiin palvelevan määräalojen ostajia, joilla ei aina ole käsitystä asemakaava-alueiden rakentamisen hallintoprosesseista. Kiinteistönmuodostamislaista tutun mallin ei arvioida kuitenkaan hankaluudetta soveltuvan tonttien suunnittelujärjestelmään. Uusia tonttijakoja suunniteltaessa ensisijaisena tavoitteena on rakennuspaikkojen ja omistussuhteiden uudistaminen asemakaavan mukaisiksi, omistusoikeuksia uudelleen järjestellen, ei tonttijaon uudistaminen määräalan kaupoilla ratkaistujen omistussuhteiden mukaisiksi. Määräalan ostajan tietoisuutta hallintoprosessista on kuitenkin tarpeen lisätä. Tämä voisi tapahtua vaihtoehtoisesti lisäämällä viranomaisneuvontaa ja parantamalla kaupanvahvistajien ohjeistusta.

5.1.7 Maapolitiikka

Valmistelun aikana tutkittiin mahdollisuutta valmistella maan arvonnousuun pohjautuva, yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi perittävä vero. Tällainen sääntely voitaisiin lisätä kiinteistöverolakiin tai muuhun lakiin siten, että sillä olisi korvattu voimassa olevan lain 12 a luvun maksusääntelyn mukainen tavoite arvonnousuperusteisesta maankäyttömaksusta laissa tarkasti säätäen. Korvaus olisi voitu sitoa yleiskatteisesti yhdyskuntarakentamisen kuntakustannuksiin, jolloin hallinnollisesti raskasta kustannusvastaavuusseurantaa ei olisi tarpeen tehdä. Samoin valmistelun aikana selvitettiin, miten voimassa olevan lain kehittämisalueisiin liittyviä säännöksiä olisi voitu uudistaa. (Kehittämisalueraportti 4.6.2020, pdf, Newsec Valuation). Konkreettisia uusia säännösehdotuksia ei ollut mahdollista valmistella uudistuksen aikaraamissa.

Valmistelun aikana tunnistettiin tarve saada tarkempaa tietoa lainvalmisteluun kuntien maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen soveltamiskäytännöistä ja kustannuksista. Säädösmuutosten vaikutusten arviointia varten olisi tarvittu tarkempaa tietoa eri tahojen ja erityisesti kuntien maapolitiikan taloudesta, maapolitiikan keinojen soveltamisesta, hallinnollisesta taakasta ja niistä käytännön toimintatavoista, joita lakisääteisten keinojen ympärille käytännöissä kehittyy. Tulevaisuuden vastaavien tietotarpeiden varmistamiseksi selvitettiin keinoja kerätä aiempaa laadukkaampaa tietoa valmistelun pohjaksi. Tätä tavoitetta edistettäneen kustannustehokkaimmin rakennetun ympäristön tietojärjestelmähankkeessa tai muissa vastaavissa kuntatiedon yhtenäistä esittämistä ja keräämistä koskevissa valtakunnallisissa hankkeissa.

Valmistelun aikana tuli esille julkisten kunnallisten maksujen maksuperusteiden sääntelyn sellainen yleisluontoisuus, että se mahdollistaa maksujen keräämisen samoista palveluista useampaan kertaan, jos kustannusvastaavuutta ei selvitetä ja johdeta riittävällä tarkkuudella. Tällaisia osittain saman perusteen sisältäviä maksuja voivat olla kehittämiskorvaukset, hulevesimaksut, vesihuoltomaksut ja maankäyttösopimuksin sovitut maksut sekä yleisten alueiden käyttöä koskevat maksut. Kun maksullisuuden valtiosääntöoikeudellisena perusteena on vastikkeellisuus,

ei samasta palvelusta voida periä päällekkäisiä maksuja juurikaan ilman, että ne muuttuvat veronluonteiseksi. Maksullisen toiminnan kokonaisuuden hallintaan ja valvontaan tarvittaisiin parempia työkaluja. Valmistelun aikana saatiin selvitystä kehitteillä olevasta Valtiokonttorin tehtävästä kehittää kuntien toiminnan ja talouden tiedot yhdistävää tietokokonaisuutta. Tämä voi auttaa tulevaisuudessa kuntia seuraamaan itsekin toimintatalouttaan sujuvammin.

Valmistelun aikana selvitettiin tarvetta muuttaa maapolitiikan sääntöjä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Säädöspohjaa ei tätä koskevassa selvityksessä nähty välttämättömäksi muuttaa. Kuntien on selvityksen mukaan kuitenkin toiminnassaan huolehdittava valtiontukisääntelyn noudattamisesta maapolitiikan alalla, joka sääntelyvaihtoehtona vaatii kuntia kehittämään asiantuntemustaan epähuomiossa tapahtuvan virheellisen menettelyn välttämiseksi. (Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtiontukisääntelyn näkökulmasta, YM 2021:2.)

Tulevaisuuden kehittämishankkeiden varaan jäävät myös eräät muut kehittämisehdotukset, joita esitettiin uudistusta varten tehdyissä selvityksissä. (ks. esim. kehittämisehdotukset selvityksistä Selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa, YM 2019:33; Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset: Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimusten nykytilasta, YM 2020:4; Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen: Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja, YM 2020:9).

5.1.8 Lunastaminen

Lainvalmistelun aikana oli esillä mahdollisuus toisaalta laajentaa maapoliittisia lunastusperusteista ja toisaalta nostaa lunastamisen yleistä kynnystä edellyttämällä maanomistajalle lievempien keinojen käyttöä ensisijaisena vaihtoehtona. Samoin esitettiin eräitä lunastuslain korvaussäännösten muuttamista, joko alentamista tai korottamista, koskevia ehdotuksia, joita sovellettaisiin erityisesti maapolitiikan alalla. Uusia aineellisia säännöksiä lunastuskorvauksiin ei kuitenkaan sisällytetty tähän hallituksen esitykseen.

Voitaneen ennakoida, että lunastamiseen liittyvät jännitteet viranomaisten ja eri osallisryhmien keskuudessa eivät yhteiskunnassa yleisesti ottaen vähene ilman sääntelyn tukea ja ennakoitavuuden lisäämistä. Myös maankäyttöä koskeviin korvauksiin, maksuihin ja veroihin kohdistuu paljon mielenkiintoa ja mielipiteitä sääntelyn tavoitteista sekä kokemuksia keinojen ja sääntelyn oikeudenmukaisuudesta. Esityksessä ehdotetut avoimuutta, yhdenvertaisuutta ja objektiivisuutta koskevat uudet menettelysäännöt voivat vain jossain määrin lieventää sellaisia jännitteitä, jotka koskevat koettua lunastusperusteen liian isoa tai pientä laajuutta, lunastuskorvauksen väärää tai oikeaa tasoa, ansiotonta tai ansaittua arvonnousua tai maankäytön liian suuri tai pieniä maksuja.

Katualueiden ilmaisluovutusselvityksessä (YM 2020:9) esitettiin erilaisia vaihtoehtoja ilmaisluovutusjärjestelmän mukana poistuvan katujen haltuunottomenettelyn tilalle (YM 2020:9, s. 125 ja kokonaisuudessaan luku 6). Lisäksi valmistelun aikana selvitettiin, olisiko mahdollista säätää kunnan viranomaisen oikeudesta ottaa katualue haltuunsa edelleen itsenäisesti sillä edellytyksellä, että katualueen lunastusasia on pantu vireille. Näiden sijaan päädyttiin kuitenkin lainsäädännön selkeyden ja pakkolunastuksen perustuslaillisen luonteen vuoksi esittämään tavanomaista lunastustoimitusmenettelyä, jossa objektiivinen taho vastaa myös luvan myöntämisestä alueen ennakkohaltuunotolle. Tätä pidettiin perustuslain vuoksi lopulta yksinkertaisimpana vaihtoehtona, vaikka nykylain ketterän ennakkohaltuunottomenettelyn poistumisen aiheuttamaa aikamenetystä oikeutetusti arvosteltiin. Kuntien itsenäisen haltuunotto-oikeuden arvioitiin edellyttävän erityissäännöstä, jossa kunnan asianomaista tehtävää hoitavan viranomaisen riippumattomuus kunnan muusta organisaatiosta olisi tullut säännösperusteisesti varmistaa

lain tasolla. Tällaista tehtävän eriyttämistä ei pidetty kunnissa tarkoituksenmukaisena, koska samat viranhaltijat hoitavat myös niitä tehtäviä, joissa he edustavat kuntaa osapuolena eri menettelyissä kuntalain mukaisesti kunnan edustajina.

5.1.9 Haitankorvaukset

Valmistelun aikana selvitettiin mahdollisuutta vahvistaa haitankorvausten horisontaalista yhdenmukaisuutta laajemminkin ympäristönkäytön säädösten välillä. Ajatuksena oli tutkia vaihtoehtoja, joissa kaavoitukseen perustuvaa korvauskynnyksen ylittymistä arvioitaessa eri lakeihin perustuvia korvauskynnyksiä voitaisiin verrata toisiinsa ja pyrkiä yhdenmukaisuuteen, jos tapausten välillä ei olisi perusteltua eroa. Tällainen horisontaalisen perusoikeusturvan edistäminen osoittautui yhden lain kokonaisuudistuksessa aikataulullisesti liian aikaa vieväksi. Lakien välistä horisontaalista koherenttiutta parantavaa kehittämistyötä olisi tarpeen tehdä yksittäisten lakihankkeiden rinnalla hallinnonalat ylittävänä yhteistyönä.

5.1.10 Yleiset valmistelunaikaiset havainnot tiedon hallinnan kehittämisen vaihtoehdoista

Valmistelun aikana tuli esille, että viranomaisilla menee huomattava aika alueen omistajatietojen selvittämiseen maankäytön menettelyissä. Omistajien joukossa on usein kuolinpesiä eikä ajantasaisia omistajatietoja asiainhoitaja- ja yhteystietoineen löydy yleisesti käytössä olevista viranomaisrekistereistä kattavasti. Tämä on yhteinen ongelma monessa ympäristön käytön hallintomenettelyssä. Ajantasaisten kiinteistönomistajien yhteystietojen tiedonhallinnan kehittäminen edellyttäisi eri hallinnonalojen yhteistyötä.

Valmistelussa tuli esille sähköisen asioinnin toimintatapojen käyttöönoton keskeneräisyys monissa viranomaisissa. Viranomaisaloitteisessa asioinnissa sähköinen asiointi alkaa edelleen pitkälti julkisin kuulutuksin. Sähköinen henkilökohtainen asiointi ei ole mahdollista ennen kuin asiakas antaa siihen yleisvaltuutuksella tai muulla tavoin suostumuksensa ja ilmoittaa samalla sähköiset yhteystietonsa. Kaikki viranomainen eivät kuitenkaan käytä Suomi.fi-palveluiden ominaisuutta, jossa kansalainen voi tehdä yleisvaltuutuksen sähköisen asioinnin toiveestaan, oikeastaan ilmoittaa järjestelmään suostumuksensa. Sähköisen asioinnin mahdollisuudet eivät ole vielä sellaisella tasolla, että lainsäädäntöä kehitettäessä ja lakien vaikutuksia arvioitaessa voitaisiin nojata suuremmassa määrin sähköisen toimintatavan tuomiin kustannussäästöihin. Tiedonhallinnan toimintatapojen kehittäminen on poikkihallinnollista ja valmistelun aikana huomattiinkin, että asian edistäminen yhden lain kokonaisuudistuksessa ei käytännössä onnistu, vaan asiaa pitäisi edelleen kehittää yhteistyössä yli hallinnonalojen.

5.1.11 Rakentamisen ohjaus ja lupajärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa (2014) kiinnitettiin huomiota viranomaisvalvonnan epäselvään rooliin etenkin kertarakentajien (kertarakennuttajien) kannalta. Lupamenettelyn ja teknisen tarkastustoiminnan sekä säännösten soveltamisen osalta kuntien käytäntöjen todettiin vaihtelevan. Suuria eroja nähtiin valvonnan resurssien käytössä ja osaamisessa, kun rakennusvalvontatoimen koko vaihtelee yhden ja sadan henkilön välillä[81].

Rakennusvalvonnan kehittämisen vaihtoehtoja selvitettiin maaliskuussa 2014 ympäristöministeriössä asetetun työryhmän toimesta. Työryhmän selvitys julkaistiin helmikuussa 2015. Selvityksessä käsitellään rakennusvalvontayksiköiden muodostumista sekä vapaaehtoisen yhteistyön

[81] Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, s. 221-222. Ympäristöministeriö 2014.

että velvoittavan lainsäädännön pohjalta. Työryhmä katsoi, että rakennusvalvontatoimen organisointia koskevaa lainsäädäntömuutosta ei voida tehdä ilman, että samalla tehdään rakennusvalvonnan toimintaa koskevia tarpeellisia lainsäädäntömuutoksia (lupamenettely ja rakennustyön aikainen viranomaisvalvonta, erityismenettelyn laajempi käyttö, sanktiojärjestelmä, luvanvaraisuus ja rakennushankkeiden vaativuusluokittelu)[82].

Ympäristöministeriön raportti (2015) ei johtanut jatkovalmisteluun. Sen sijaan rakennusvalvonnan organisointi otettiin mukaan laaja-alaiseen maakuntauudistukseen. Sittemmin kariutuneen maakuntauudistusta koskeneen, maakuntien perustamista ynnä muuta koskeneen hallituksen esityksen mukaan maakunta olisi voinut hoitaa maakunnan alueen kaikkien kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat olisivat hoitaneet rahoituksen (HE 15/2017 vp). Järjestely olisi edellyttänyt maakunnan kaikkien kuntien yhteisymmärrystä.

Kuntaliiton toimesta selvitettiin vuosina 2014–2015 rakennusvalvonnan alueellistamisen hyötyjä ja haittoja. Projektin ohjausryhmässä oli mukana myös ympäristöministeriön edustus. Projektista laadittu raportti ilmestyi helmikuussa 2015[83]. Raportissa peilattiin rakennusvalvonnan mahdollista alueellistamista ympäristöterveydenhuollon ja palo- ja pelastustoimen koko maata kattaneisiin alueellistamisratkaisuihin. Niistä poiketen rakennusvalvonnalla todettiin olevan maankäyttöön kiinteästi liittyvä rooli kunnassa. Rakennusvalvonnan heijastevaikutuksia yhteistyöhön kunnan muiden toimialojen kanssa pidettiin huomattavina, eikä yhteistyön säilyttämiseksi kunnan eri toimijoiden ja alueellisen rakennusvalvonnan välillä kaikissa olosuhteissa ole esitetty varteenotettavia malleja. Rakennusvalvonnan suoritteet vaihtelevat merkittävästi talouden suhdanteiden mukaan toisin kuin ympäristöterveydenhuollossa ja palo- ja pelastustoimessa. Rakennusvalvonta nähdään raportissa kunnan strategisena resurssina. Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen saumaton ja yhteiseen näkemykseen perustuva yhteistyö on raportin mukaan edellytys kunnan maankäyttöä, kaupunkikuvaa ja rakentamista yleensä koskevien strategisten linjausten toteutumiselle. Tutkimuksessa ei löydetty konkreettisia malleja ratkaista kaavoituksen ja alueellisen rakennusvalvonnan välisiä haittoja. Erityisesti haittoja arvioitiin aiheutuvan pienissä ja keskisuurissa kunnissa. (Parviainen: Rakennusvalvonnan alueellistaminen, s. 46–49.)

Ympäristöministeriön uusimuotoista rakennusvalvontatointa koskevassa selvityksessä (2015) on todettu, kuinka kuntien vapaaehtoisesta yhteistyöstä ja kuntaliitosten avulla syntyneistä isommista rakennusvalvontayksiköistä on saatu hyviä kokemuksia. Vuonna 2014 Suomessa toimi 23 kuntienvälistä vapaaehtoista yhteistyöaluetta rakennusvalvontapalvelujen tuottamiseksi. Näissä oli mukana yhteensä noin 62 kuntaa. Yhteistyöalueista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille, jolloin vastuukunta tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien sopimuksessa määritellyt rakennusvalvonnan palvelut. (Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi, s. 17–18). Haitoiksi on nähty pitkälti samoja seikkoja, jotka nousevat esiin Parviaisen raportissa. Kunnan rakentamisen ja viranomaistoiminnan asiantuntijat voivat etääntyä kunnan muusta strategisesta hallinnosta. Ongelmia on voinut aiheuttaa myös mahdollisen osa-aikaisen

[82] Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehdoista. Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.
[83] Jarno Parviainen: Rakennusvalvonnan alueellistaminen. Arvio hyödyistä ja haitoista. Suomen Kuntaliitto 2015.

asiantuntijapalvelupisteen sijaitseminen etäällä vastuukunnan muusta hallinnosta. Yhteislautakunnan huomattavan suuri jäsenmäärä saattaa lisätä hallinnon työmäärää ja heikentää lautakuntatyöskentelyn tehokkuutta. Samalla yhteistyön kustannukset lisääntyvät.

Kuntaliitto selvitti kyselytutkimuksen avulla viimeksi vuonna 2017 rakennusvalvonnan hallinnon nykytilaa. Mukana kysymyksiä ehdottamassa oli myös ympäristöministeriön edustaja. Raportti kyselystä ilmestyi vuonna 2018[84]. Kyselyn vastaajista 157 edusti yksittäistä kuntaa, 17 edusti usean kunnan yhteistä toimielintä ja 4 kuntayhtymää. Vastanneiden kuntien väkiluku kattoi 79 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Ahvenanmaan kunnat eivät olleet mukana kyselyn kohdejoukossa. Noin 87 prosentissa kunnista rakennusvalvonta järjestettiin omassa kunnassa. Enemmistö vastaajista (87 prosenttia) ei nähnyt varteenotettavana vaihtoehtoa, jossa maakunta toimisi rakennusvalvonnan tehtävien järjestäjänä. Koko maan tasolla rakennusvalvonnan henkilöresurssit ovat säilyneet kutakuinkin samalla tasolla 2000-luvun alusta lähtien. Henkilöstöä vähennettiin useammassa yksikössä kuin sitä lisättiin. Ne yksiköt, joissa henkilöstöä oli lisätty, olivat pääsääntöisesti kuntia, joissa myös rakentamisen määrä oli samaan aikaan lisääntynyt. Rakennusvalvonnan toimintamenoista katettiin koko maassa 92 prosenttia taksan mukaisilla maksuilla. Kate vaihtelee kuitenkin voimakkaasti eri kokoisissa yksiköissä. Kyselyn vastausten perusteella rakennusvalvonnan yksiköissä tarvittaisiin koulutusta eniten juridiikasta sekä digitalisaatiosta ja sähköisistä järjestelmistä. Sähköinen asiointimahdollisuus oli käytössä vuonna 2017 lupa-asioissa enemmistössä kunnista.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta julkisti mietintönsä rakennusten kosteus- ja homeongelmista 2.5.2013[85]. Mietinnön pohjana on rakennusten kosteus- ja homeongelmia koskeva tutkimus[86]. Tarkastusvaliokunta esitti toistakymmentä ehdotusta. Niistä ensimmäisessä ehdotetaan rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamista. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei rakennushankkeeseen ryhtyvän toimilla tai kuntien viranomaisvalvonnalla ole kyetty ehkäisemään ennalta kosteus- ja homevaurioiden syntymistä tai korjausten epäonnistumisia. Mietintö ei sinänsä ota kantaa, miten julkinen rakennusvalvonta tulisi jatkossa järjestää.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta Rakennustarkastusyhdistys RTY ry selvitti rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta vuonna 2013. Raportissa esitetään neljä päävaihtoehtoa rakennusvalvonnan järjestämiseksi, minkä lisäksi se sisältää toistakymmentä muuta kehittämisehdotusta[87]. Vaihtoehdossa 1 pysyttäydyttäisiin nykyisessä järjestelmässä ja jäätäisiin odottamaan kuntarakenteen uudistumista. Vaihtoehto 2 rakentuisi kuntarakenteesta riippumattomiin, alueellisesti suurempiin rakennusvalvontayksiköihin yhdistämällä nykyisiä. Vaihtoehdossa 3 pysyttäydyttäisiin lupahallinnon osalta nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä, mutta luotaisiin tekniseen tarkastukseen uusia toimintamalleja. Vaihtoehdossa 4 luotaisiin nykyistä laajaalaisempi julkisen rakennusvalvonnan malli, joka ottaisi kokonaisvastuuta hyvän rakennetun ympäristön kehittämisestä, ohjaamisesta ja valvonnasta.

Rakennusvalvonnan järjestämisen vaihtoehtoja on edellä kuvatuin tavoin selvitetty viimeisten kymmenen vuoden aikana monipuolisesti. Rakennusvalvonnan toimintakentässä on kolme pääelementtiä: kaavojen noudattamisen valvonta; lupien käsittelemisestä huolehtiminen, mihin liit-

[84] Matti Sahlberg: Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017. Suomen Kuntaliitto 2018.
[85] Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2013 vp.
[86] Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, 18.10.2012.
[87] Lauri Jääskeläinen – Pekka Virkamäki: Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry, 17.5.2013.

tyy neuvonta ja ohjaus; rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvominen osaltaan. Rakennustyönaikainen viranomaisvalvonta perustuu suhteutettuun valvontaan, jossa viranomainen ottaa huomioon hankkeen vaativuuden sekä luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksen ja ammattitaidon sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennustoimintaa yleisen edun kannalta.

Kysymys siitä, mitä, kuinka paljon ja minne voi rakentaa, koskee elimellisesti alueidenkäytön ohjausta. Alueidenkäytön ohjaus on kunnan ja kuntalaisten itsehallinnon ydintä. Tilanne on toinen, kun tarkastellaan rakentamiselle asetettujen olennaisten teknisten vaatimusten täyttymistä. Kysymys on silloin valtakunnallisista rakentamismääräyksistä, jotka eivät sisällä kuntakohtaista vaihtelua ja poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuutta. Kuntien rakennusvalvontaa on eniten arvosteltu siitä, että valtakunnallisia rakentamismääräyksiä sovelletaan vaihtelevasti ja usein eri suuntiin eri kunnissa.

Myös tehdyt selvitykset osoittavat rakennusvalvonnan kiinteän yhteyden kunnan alueidenkäytön ohjaukseen. Puolet kunnista jää alle 6 000 asukkaan rajan, joka nykyisen lain mukaan määrittää velvoitteen kunnan omasta ja pätevästä kaavoittajasta. Rakennustarkastaja on pienissä kunnissa usein lähes ainoa kunnan palveluksessa oleva, jolla on asiantuntemusta ja myös hallintosäännössä annettua toimivaltaa ottaa kantaa alueidenkäytöllisiin ja rakentamisen sijoittumiseen liittyviin kysymyksiin.

Kesän 2020 aikana avoimesti kommentoitavana ollut, rakennusvalvontaa ja lupajärjestelmää koskenut kysely perustui vaihtoehtoon, jossa rakennusvalvonta säilyisi nykyiseen tapaan peruskunnan tehtävänä. Kunnilla säilyisi mahdollisuus vapaaehtoisesti sopia kuntarajat ylittävästä yhteistyöstä. Kunta päättäisi itse, organisoiko se rakennusvalvonnan tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Tämä jaottelu saisi merkitystä, kun arvioidaan, pystyykö kunta omin voimavaroin ottamaan kantaa valtakunnallisten, rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen tavanomaista vaativamman tasoisissa hankkeissa. Rakentamista tarkoittava lupapäätös tehtäisiin kuitenkin aina peruskunnassa, ellei kunta ole vapaaehtoisin järjestelyin sopinut yhteistyöstä toisen kunnan kanssa. Lupa, jota kutsuttaisiin rakentamisluvaksi, voisi luvanhakijan niin halutessa jakautua erikseen rakentamisen sijoittumisen harkintaan (sijoittamislupa) ja erikseen rakentamisen toteuttamisen harkintaan (toteuttamislupa). Olennaiset tekniset vaatimukset arvioitaisiin toteuttamisluvan yhteydessä. Tavanomaisen tason rakennusvalvonnan pitäisi hankkia lisäosaamista vaativamman tason osaamisen kunnasta toteuttamisen harkintaan hankkeissa, jotka ylittäisivät tavanomaisen teknisen vaativuustason.

Kommentoitavana ollut ehdotus sisälsi luvanvaraisuuden osalta lupaa edellyttävien hankkeiden täsmentämistä ja lupakynnyksen nostamista. Rakennus-, korjaus- ja muutoshankkeiden moninaisuuden vuoksi jouduttaisiin luvanvaraisuutta kuitenkin edelleen määrittelemään osin myös joustavin oikeusohjein. Kunnan mahdollisuus vapauttaa rakennusjärjestyksessä luvanvaraisuudesta vähäisempiä hankkeita säilyisi. Pelkkä toteuttamislupa riittäisi sellaisille korjaus- ja muutostöille, joilla ei ole vaikutusta sijoittamisluvan edellytysten täyttymiseen.

Kyselyn tulosten perusteella vastaajien (571 kpl) enemmistö (55 prosenttia) suhtautui myönteisesti tai varovaisen myönteisesti ehdotettuihin uudistuksiin. Eniten myönteisiä vaikutuksia arvioitiin syntyvän prosessin nopeudesta, yhdenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta, selkeydestä ja läpinäkyvyydestä sekä yhteistyön voimistumisesta. Toisaalta varautuneempia kommentteja tuli osin samoista seikoista. Pelättiin myös epäselvyyksien siirtymistä uusiin kohtiin prosessia. Rakentamisluvan sijoittumisharkinnan mahdollisen erillisyyden toteuttamisharkinnasta arvioitiin pidentävän käsittelyaikoja ilman mainittavia hyötyjä. Myös epäröitiin, miten määritellään

kaavoituksen ja rakennusvalvonnan rajapinta. Kysyttiin, onko saatavilla vaativan tasoinen viranomainen tueksi lupapäätöksiin pienille tai keskikokoisille kunnille. Uudistuksen arvioitiin lisäävän kunnan rakennusvalvonnan resurssien ja osaamisen tarvetta. Yrityspuolelta todettiin, kuinka isoissa kaupungeissa ongelmana on lupien ylitarkka valvonta ja hitaus. Yksityishenkilön taholta lupaprosessin nopeutuminen nähtiin suojelunäkökulmien kannalta myös uhkana.

Kuntaliiton kommentissa todettiin pykäläluonnosten ja perustelutekstien perusteella vaikeaksi arvioida, miten erilaisten hankkeiden vaativuus käytännössä määrittyisi ja minkälaisissa hankkeissa tavanomaisen tasoisen rakennusvalvonnan olisi turvauduttava vaativan tasoisen rakennusvalvonnan asiantuntijoihin. Kuntaliitto korosti, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, ettei muutoksilla estetä tai vaikeuteta kuntalain mukaista yhteistyötä rakennusvalvonnan järjestämisessä. Eriävässä näkemyksessään (17.12.2020) Kuntaliitto katsoo esitetyn mallin tavoitteisiinsa nähden epätarkoituksenmukaiseksi sekä monimutkaiseksi. Vaihtoehtona Kuntaliitto esittää muun muassa ulkopuolisen tarkastuksen soveltamisen kehittämistä ja laajentamista. Kuntaliitto näkee, että ulkopuolinen tarkastus voitaisiin suorittaa yksityisten toimijoiden ohella erityisosaamista omaavan toisen rakennusvalvonnan toimesta. Kuntaliiton eriävässä mielipiteessä on muun muassa tuotu esiin ulkopuolisen tarkastuksen kehittämisen mahdollisuus

5.1.12 Vastuut

Rakentamisen vastuista on tehty useampi konsulttiselvitys: Pöyry 2018 sekä Owal Group ja VTT 2020. Lisäksi Fountain Park järjesti kesällä 2020 verkkoaivoriihen, jossa pyydettiin palautetta kolmesta eri pykälikkövaihtoehdosta vastuukysymyksen järjestämiseksi. Mikään vaihtoehto ei osoittautunut muita paremmaksi, joten eniten positiivisia kommentteja keränneistä elementeistä tehtiin niin sanottu hybridivaihtoa, jota Owal Group ja VTT selvityksessään peilasivat alkuperäisiin vaihtoehtoihin. Myös rakennusalan eräät tahot keskustelivat vastuista keskenään. Alan keskustelujen sekä Owal Goupin ja VTT:n selvityksen perusteella tehtiin jälleen uusi versio lausuntokierrosta varten.

5.1.13 Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Esityksen valmistelussa on harkittu vaihtoehtona nykyisen rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 3 kohdan kumoamista, jolloin rakennusperintölakia voitaisiin asemakaava-alueella soveltaa vain valtakunnallisesti merkittävien kohteiden suojeluun ja sellaisten kohteiden suojeluun, jotka eivät sovellu suojeltavaksi kaavoitus- ja rakentamislailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä. Vaihtoehto vähentäisi päällekkäisiä suojelu- ja kaavoitusprosesseja. Valmistelussa on tältä osin arvioitu, riittäisikö kuntalaisen mahdollisuus tehdä kaavoitusta koskeva aloite kattamaan ne tilanteet, joissa maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävän kohteen suojelukysymystä ei saada ratkaistua kaavoituksen viivästyessä. Valmistelussa on kuitenkin päädytty esittämään sen mahdollisuuden säilyttämistä, että myös kaavan vanhentumisesta ja viivästymisestä johtuvista erityisistä syistä voitaisiin rakennusperintölakia soveltaa. Tämä ratkaisu toteuttaisi paremmin perustuslain 20 ja 21 §:ssä säädettyä jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Kuntalaisen aloiteoikeus kaava-asioissa ei velvoita kuntaa ratkaisemaan asiaa muutoksenhakukelpoisella päätöksellä silloin, kun aloite ei johda toimenpiteisiin.

Korvaussääntelyn osalta valmistelussa on aiemmin ollut vaihtoehto, jossa täyden korvauksen sijaan valtio olisi ollut velvollinen suorittamaan rakennussuojelun johdosta omistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuullisen korvauksen. Vaihtoehto oli rakennusperintölain laajempaa muuttamista koskeneen esitysluonnoksen yhteydessä lausuntokierroksella kesällä 2020. Ehdotus perustui siihen, että rakennusperinnön suojelemisessa on kysymys sellaisista yleiseen

etuun perustuvista omaisuudensuojan rajoituksista, jotka eivät rinnastu lunastukseen. Suojelupäätökset ovat myös useimmiten joustavia siten, että jopa käyttötarkoituksen muutoksia on mahdollista toteuttaa suojelupäätöksen puitteissa ja tarvittaessa voidaan hakea poikkeamislupaa tai muuttaa suojelupäätöstä. Ehdotetun sääntelytavan arvioitiin mahdollistavan laajahkon vaihteluvälin huomioon ottamisen korvauksia määrättäessä siten, ettei korvausvelvollisuudesta muodostuisi rakennusperintölain soveltamiselle korkeaa kynnystä. Lausuntokierroksen perusteella kohtuullisen korvauksen käsite ei kuitenkaan, vaikka se on esiintynyt lainsäädännössä, ole käytännössä saanut itsenäistä merkitystä ja koettaisiin lunastuslain mukaisessa korvauksen määräämismenettelyssä epäselvänä poikkeamisena täyden korvauksen käsitteestä. Muutoksen arvioitiin voivan myös vähentää suojeluhalukkuutta, vaikka toisaalta sitä pidettiin perusteltunakin rakennussuojelun luonteeseen nähden. Sääntelyn jatkovalmistelu siirrettiin nyt käsillä olevan esityksen yhteyteen. Jatkovalmistelussa päädyttiin esittämään täyden korvauksen pysyttämistä rakennusperintölaissa siten, että korvauksen perusteita kuitenkin täsmennettäisiin ja avattaisiin. Kohtuullisen korvauksen käsitettä ei esityksen mukaan käytettäisi enää kaavoitus- ja rakentamislaissakaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tausta-aineistona laadittiin Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin -selvitys (Ympäristöministeriö, 2019), jonka pohjalta maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelussa tarkasteltiin lakitekstien ja tutkimuskirjallisuuden sekä asiantuntijahaastatteluiden nojalla kahdeksan eurooppalaisen maan suunnittelujärjestelmiä (Englanti, Hollanti, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Skotlanti ja Tanska). Selvityksessä tarkasteltiin näiden maiden suunnittelujärjestelmien kehitystä, muutostarpeita ja lähiajan muutoksia sekä erityisteemoina digitalisaatiota ja ilmastomuutosta. Euroopan unionilla ei ole maankäytön suunnittelua koskevaa yhtenäistä lainsäädäntöä, vaan jäsenmaiden suunnittelujärjestelmät perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön. Suunnittelujärjestelmissä on paljon yhteistä (kaavatasot ja samankaltaisia instrumentteja, päätöksenteon hierarkia (kunta, seutu, valtio) ja yhteneväiset trendit sekä ajankohtaiset globaalit haasteet, mutta erojakin löytyy toimintamalleista, suunnittelukulttuureista ja suunnitelmien juridisista sitovuuksista eri kaavatasojen välillä. Mitään yhtä parhaiten toimivaa mallia tai tapaa ei selvityksen perusteella voi Suomeen soveltaa, mutta selvityksen pohjalta on hyvä tehdä pohdintoja suunnittelun sisältöteemoista, alueidenkäytön suunnittelun roolista suhteessa muuhun suunnitteluun ja yhteiskuntaan, suunnittelun eri toimijatahojen rooleista sekä suunnittelun välineistä.

Pohjoismaiden (Islanti pois lukien) suunnittelujärjestelmissä on keskenään samankaltaisuuksia ja maita yhdistää myös hyvin samankaltaiset toimintakentät ja haasteet sekä toimintakulttuurit alueidenkäytön suunnittelussa. Pohjoismaista Ruotsissa suunnittelujärjestelmä on paljolti Suomen kaltainen, mutta eroja on hallinnossa ja suunnittelun ohjauksessa seutu- ja maakuntatasoilla. Ruotsissa kunnat ovat suurempia kooltaan ja niitä hallitaan kuntayhtyminä ja toiminnallisina alueina sekä yleiskaavoitus on kytketty laajemmin talousaluesuunnitteluun. Ruotsissa korostuvat ohjausvälineiden strategisuus ja oikeusvaikutuksettomuus julkisen ja yksityisen sektorin yhteiskehityshankkein ja toimijalähtöisesti. Ilmastolainsäädännön laatiminen on Ruotsissa meneillään ja samoin ajankohtainen kuten Suomessakin.

Norjassa kaavoitukselle on asetettu tarkka aikasääntely neljän vuoden välein päivittyvänä yleiskaavana. Norjassa on Ruotsin tapaan mahdollistettu toimijalähtöinen kaavoitus, jolloin kunnalle jää yksityisten toimijoiden yksityiskohtaisen alueidenkäytön suunnittelun ja kaavoituksen ohjaus ja valvonta. Norjassa myös valtiolla on mahdollisuus antaa yksityiskohtaisia suunnitteluohjeita. Ylikunnallinen alueidenkäytön suunnittelun yhteistyö on Norjassa mahdollista kaikilla

kaavatasoilla, jolloin kunnat voivat yhdessä pyytää alueellista suunnitteluviranomaista aloittamaan laajemman kaavayhteistyön.

Tanskan kaksitasoinen kaavoitusjärjestelmä eroaa suomalaisesta niin, että maakunnallinen taso on sitovuudeltaan enemmän strateginen. Tanskassa kaavajärjestelmä on hierarkkinen kuten Suomessa, jolloin alemman asteiset kaavaratkaisut eivät saa olla yleispiirteisempien kaavojen vastaisia. Valtio valvoo kansallisia intressejä Suomen tapaan. Käytännön kaavoitustehtäviä hoitavat kunnat, joiden tehtävänä on laatia 12 vuoden välein oikeusvaikutteinen yleiskaava alueelleen. Metropolialueella olevien kuntien on mahdollista vastustaa naapurikuntien kaavoja, jos niiden ei koeta olevan tarkoituksenmukaisia seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta.

Pohjoismaiden ulkopuolisia maita yhdistää vahva paikallinen kaavoitus sekä laajempi alueellinen (kuntayhtymä, seutu, maakunta, lääni) strategisempi alueellinen kehityssuunnittelu. Näiden maiden hallinnossa on hyvin paljon eroja Suomeen nähden, mutta näissäkin maissa alueidenkäytön suunnittelua ja kaavoitusta ohjataan eri tasoilla, samankaltaisia suunnitteluinstrumentteja löytyy sekä yleistä etua ja intressejä valvoo lopulta valtio. Näissä maissa (Hollanti, Saksa, Ranska, Englanti ja Skotlanti) kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on hyvin merkittävä rooli alueidenkäytön suunnittelussa ja laajemmin alueellisessa yhteensovittamisessa, joskin kaupungit ja kaupunkisedut ovat Suomen vastaavia suurempia ja niitä on kussakin maassa useampi. Suomessakin voisi selvityksen päätelmien perusteella mahdollista löytää kaupunkiseuduille eurooppalaisessa vertailussa progressiivinen suunnitteluvälineistö ja hahmottaa ne työssäkäyntialueiden lisäksi laajemmin saavutettavina palvelu-, opiskelu- ja vapaa-ajanvietto verkostona. Suomessa muutaman kaupunkiseudun kiihtyvä kasvu ja muualla etenevä supistumis- ja syrjäytymiskehitys asettavat näille tavoitteille rakenteellisen haasteen. Tässä tilanteessa on tärkeää kiinnittää huomiota ”joustavuus”-termiin: ei pelkästään normien purkua, vaan selkeitä normeja ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat kestävät itseohjautuvat kehityskulut ja tarjoavat välineitä edistyneelle arvioinnille ja seurannalle.

Kansainvälisesti vertaillen pohjoismainen suunnittelukulttuuri on yhteneväisin ja joustavin. Toisaalta Suomen sitovan hierarkkinen suunnittelujärjestelmä näyttäytyi eurooppalaisen vertailun ääripäänä. Saksassa liittovaltiona ja osavaltioiden keskinäisten erojenkin vaikutuksesta alueiden-käytön suunnittelu on jäykkää, mutta toisaalta suunnitteluhierarkia toimii sekä ylhäältä alas, että alhaalta ylös. Brittiläistä (Englanti ja Skotlanti) ja napoleonista (Ranska ja Hollanti) järjestelmää taas yhdistää valtion keskeinen ja ohjaava rooli. Kaikissa vertailun kohteena olevissa maissa lääni- ja seututaso ovat menettämässä merkitystään ja suunnittelutasoja vähennetään sekä menettelyjä virtaviivaistetaan. Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ja kehityksen kysymyksiä ratkotaan yhä enemmän vapaaehtoisin ja sopimuksellisin menettelyin sekä strategisten ja epämuodollisten instrumenttien avulla. Yhdestä vahvasta kuntakaavasta on hyviä kokemuksia useista vertailumaista. Olennainen haaste jokaisessa maassa on alueidenkäytön suunnittelun ja kaavoituksen tärkeimpien tehtävien löytäminen ja temaattinen eriyttäminen sekä päällekkäisyyksien välttäminen. Useissa maissa on myös pyritty vähentämään suunnittelutasoja ja saamaan päätöksenteko lähemmäs kohdetta ja osallisia. Selvityksen mukaan malli, jossa yhdistetään juridisesti sitovia kaavoituksen välineitä ja prosesseja strategisiin kehittämishankkeisiin yhdistää hyvin suunnittelun ennakoitavuuden ja joustavuuden. Strategisen suunnittelun lisääminen ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin vastaaminen strategisella tavoitteiden asettelulla ja yhteisen tahtotilan luomisella sopimusmenettelyin nousi selvityksen mukaan keskeiseen rooliin kaikissa tarkastelluissa maissa. Strategisuuden ei koettu olevan yleispiirteisempää, vaan se tarkoitti selkeitä valintoja, yhteistyötä ja integrointia sekä yhdessä sovittua polkua suunnittelusta toteutukseen.

Kaikkia selvityksen maita yhdistää digitalisaation ja ilmastomuutoksen tuomat ajankohtaiset haasteet. Digitalisen suunnitteluympäristön ja kansallisen teknisten edellytysten kehittämisellä tavoitellaan alueidenkäytön suunnittelun avoimuuden lisääntymistä ja suunnittelu menetelmien yksinkertaistamista. Digitaalisille alustoille siirtyminen mahdollistaa selvityksen mukaan läpinäkyvämmät prosessit, paremman tiedon ja avoimemman vuorovaikutuksen sekä nopeuttaa suunnittelun prosessia. Alueidenkäytön suunnittelun ja kaavoituksen digitalisoinnissa näyttää selvityksen pohjalta siltä, että vertailun maat ovat melko samassa kehitysvaiheessa Suomen kanssa.

Ilmastonmuutos on noussut aivan viime vuosina entistä paremmin tunnistetuksi haasteeksi. IPCC:n raportti mahdollisuudesta pysäyttää globaalin lämpeneminen 1,5 asteeseen (2018) ja pääministeri Marinin hallituksen ohjelma (2019) ovat hyviä esimerkkejä nopeasta tietopohjan, arvostusten ja politiikan tavoitteiden muutoksesta. Tässä kahdeksan maan tulevaisuuskatsauksessa ilmasto ei lakien tasolla korostu – vaikka on varmasti hyvin monien mielestä aivan keskeinen teema. Tilanne varmasti kuvaa lainsäädännön ymmärrettävää hitautta. Ilmasto ja energiahaasteisiin vastaamisen alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa on asiantuntijalausuntojen perusteella koettu edellyttävän vahvempia kansallisen tason linjauksia.

Vähittäiskaupan suuryksiköt

Kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden yhteensovittaminen kaupan kilpailun edistämisen vaatimusten kanssa tunnistetaan EU:n maissa monimutkaisena tehtävänä. Myös vaihtelut kaupan sijainninohjauksen säännöksissä koetaan hankaliksi. Suunnittelujärjestelmien eroista johtuen kaupan ohjauksessa on huomattavia maakohtaisia eroja. Kaupan sijaintia, kokoa ja laatua ohjataan jäsenmaissa eri tavoin mutta ohjauksen tavoitteet, keskusta-alueiden aseman turvaaminen ja palvelujen saavutettavuus ovat samankaltaisia eri jäsenmaissa. Useissa jäsenmaissa keskustat ovat ensisijaisia kaupan sijaintipaikkoja, joiden ulkopuolelle on rajoitettu kaupan yksiköiden sijoittumista kaupan kokoon ja laatuun liittyvillä vaatimuksilla. Ohjaus painottuu eri tavoin valtakunnan tasolta paikallistasolle riippuen maan suunnittelujärjestelmästä. Tyypillistä on, että Itä-Euroopan maissa kauppaa säännellään vähemmän, ja joissakin Euroopan maissa sääntely painottuu kaavoitusta enemmän erilaisiin toimintaa koskeviin lupiin, ohjeisiin ja vaikutusten arviointiprosesseihin. EU:n 28 maata koskevan vertailun perusteella Suomessa säännellään kauppaa keskimääräistä vähemmän. Suomessa sääntelyn vähentymiseen ovat erityisesti vaikuttaneet kauppojen aukiololainsäädännön purkaminen 2016 ja maankäyttö- ja rakennuslain muutokset 2017.

Vähittäiskauppa on palvelu, johon sovelletaan EU:n palveludirektiiviä (2006/123). Direktiivillä varmistetaan, että tietyt erittäin rajoittavat markkinoille pääsyä koskevat velvoitteet kielletään ja että rajoitteita voidaan asettaa vain siinä tapauksessa, että ne ovat syrjimättömiä ja oikeassa suhteessa ja perustuvat oikeutettuihin yleiseen järjestykseen liittyviin päämääriin. Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa aluesuunnittelun.

Tuulivoima

Tuulivoima nähdään EU:ssa keskeisenä keinona saavuttaa unionin uusiutuvan energian tavoitteet ja vuonna 2018 tuulivoima oli EU:ssa suurin yksittäinen lähde uusiutuvista energialähteistä

tuotetulle sähkölle. EU:n tasolla on kiinnitetty huomiota erityisesti merituulivoimaan ja Euroopan komissio on laatimassa osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa EU:n strategiaa avomerellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskien, jossa merituulivoimalla on keskeinen asema.

Tuulivoimaloiden sijainnin ohjauksen osalta Euroopan maissa on paljolti yhteneviä tavoitteita. Sijainnin ohjauksella pyritään sovittamaan tuulivoimahankkeille soveltuvat alueet muuhun alueiden käyttöön sekä minimoimaan tuulivoiman vaikutuksia ihmisiin ja ympäristöön. Maat ovat kuitenkin lähestyneet tuulivoiman sijoittamista eri tavoin. Osassa maita sijainnin ohjaus on valtiojohtoisempaa, kun taas toisissa maissa tuulivoiman sijoittamista ohjataan pääasiassa kunnallisella tasolla. Esimerkiksi Ruotsissa tuulivoiman sijoittamisessa kunnallisella maankäytön ohjauksella on merkittävä rooli, kun Norjassa maankäyttöön liittyvä päätöksenteko on energia-asioissa siirretty kunnalliselta tasolta valtion tasolle.

5.2.2 Osallistuminen ja vaikutusten arviointi

Osallistuminen

Kaavojen valmistelun avoimuuteen ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksiin on kiinnitetty huomiota myös muiden Euroopan maiden lainsäädännössä. Voidaan arvioida, että 2000 -luvulla tapahtunut kehitys on parantanut kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia. Toimintatavoissa ja prosesseissa on eroja lainsäädännön ja hallinnon rakenteiden eroista johtuen. Monessa maassa pyritään parhaillaan tehostamaan ja nopeuttamaan kaavaprosesseja ja tekemään niistä aikaisempaa ennakoitavampia.

Muista pohjoismaista Ruotsissa on erikseen vuorovaikutusmenettelyä koskevat säännökset yleiskaavoja ja detaljikaavoja varten. Avoimet virtuaaliset suunnitteluvälineet ovat yleistymässä ja niiden tarkoituksena on saada sidosryhmät ja kuntalaiset mukaan mahdollisimman aikaisessa suunnittelun vaiheessa.

Entistä laajempaan kuulemiseen ja vuorovaikutukseen on kiinnitetty huomiota myös Norjassa. Osallistumista painotetaan kunnallisessa suunnittelussa aikaisempaa enemmän ja huomiota on kiinnitetty myös erityisryhmien kuten lasten ja nuorten osallistumiseen. Myös maahanmuuttajat on otettu esille vuorovaikutusmenetelmien kehittämisen tarpeesta keskusteltaessa. Yksityisen sektorin toimintavaltuuksien korostuminen on herättänyt kysymyksen prosessien aidosta vuorovaikutteisuudesta.

Tanskassa pyrkimys kaavaprosesseihin kuluvan ajan rajoittamiseen on herättänyt huolta osallistumismahdollisuuksien kehittymisestä. Käytännössä epävirallista vuorovaikutusta eri sidosryhmien kanssa on jo ennen varsinaisen suunnitteluprosessin alkamista ja digitaaliset menetelmät tukevat osallistumista.

Vaikutusten arviointi

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskeva SOVA-direktiivi (2001/42/EY) edellyttää, että direktiivin mukainen ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Niihin kuuluvat suunnitelmat, joita valmistellaan mm. kaavoitusta ja maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteita YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille tai joiden on katsottu edellyttävän Natura-arviointia. Em. liitteessä II on mainittu mm. yhdyskuntarakennetta kehittävät hankkeet, kuten teollisuusalueiden kehittämishankkeet, kaupunkialueiden kehittämishankkeet sekä teiden rakentaminen.

Vaikutusten arviointi tai ainakin sen tarpeen harkinta on siis liitettävä kaavoihin kaikissa EU-maissa, mutta toimeenpanon tavat vaihtelevat. Ruotsissa ympäristövaikutusten arviointia koskevan asetuksen mukaan ympäristöarviointi on aina tehtävä yleiskaavasta. Asemakaavoista ja kaavojen pienistä ja paikallisista muutoksista ympäristöarviointi on tehtävä erillisen harkinnan perusteella. Tässä harkinnassa on ensinnäkin tunnistettava olosuhteet, joiden perusteella voidaan päätellä, onko kaavalla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Hallitus voi määritellä tarkemmin olosuhteita, joissa voidaan arvioida syntyvän merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toiseksi on konsultoitava asiassa niiden kuntien, lääninhallituksen ja muiden viranomaisten kanssa, joiden ympäristövastuuseen liittyviä asioita kaavassa käsitellään. Lisäksi ympäristöarvioinnin on täytettävä hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevat sisältövaatimukset, jos se liittyy esim. teollisuuteen, ostoskeskuksiin, pysäköintitaloihin tai muihin vastaaviin rakennelmiin, laskettelukeskuksiin, hiihtohisseihin, vapaa-ajansatamiin, hotellikomplekseihin tai lomakyliin ja pysyviin leirintäalueisiin.

5.2.3 Maapolitiikka

Ruotsi

Ruotsi on viime vuosina uudistanut maapolitiikan säännöksiään täsmentämällä maankäyttösopimusten säädöksiä ja säätämällä sopimusten sallitusta sisällöstä aiempaa täsmällisemmin. (YM 2020:4, s. 49, 79-80).

Ruotsin lainvalmistelussa selvitettiin, miten lainsäädäntö on sopusoinnussa Euroopan unionin valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kanssa (selvitysmiehen raportti, SOU 2012:91, s. 233). Valmistelussa käytiin läpi myös Euroopan unionin (EU) tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mukaan lukien tapaukset C-306/08, C-220/05 ja C-399/98, ja todettiin, että muun muassa niin sanottujen maankäytön kehityssopimusten menettely- ja sisältökäytännöt olivat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kyseenalaistettu. Nämä sopimukset vastaavat luonteeltaan suomalaisia yksityisen ja kunnan välillä tehtyjä maankäyttösopimuksia kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta.

Ruotsi katsoi EU:n valtiontukisääntöjen vaativan, että sopimusten sisällöstä säädetään lailla tarkemmin. Selvitysmiehen arviossa todettiin, että kehityssopimuksia ei kuitenkaan täysin voitu korvata lain säännöksillä ja määräyksillä, koska olosuhteet ja tilanteet vaihtelevat, eikä niitä pysty ennakoimaan. Ruotsissakin kehittämissopimukset olivat selvityksen mukaan suositumpia kuin lain perälautasäännösten mukaiset menettelyt. Säädösvalmistelussa käytiin läpi 100 tehtyä kehittämissopimusta ja todettiin, että noin puolet sopimuksesta sisälsi ehtoja, joille ei löytynyt lain tukea. Ehdot olivat taloudellisesti merkittäviä ja niiden oikeellisuutta suhteessa EU:n valtiontukisääntöihin oli vaikea selvittää. Tästä katsottiin aiheutuvan epävarmuutta sekä kunnille että kehittäjille. Niinpä lakiin ehdotettiin lisättäväksi säännöksiä sopimusten sisällön määrittelystä ja ennakkotarkastamisesta valtion viranomaisten toimesta. Ehdotettavien säännösten katsottiin lisäävän ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta ilman, että ne vaarantaisivat sopimusmenettelyn olemassaolon (SOU 2012:91, s. 256, 279.)

Hallituksen esityksessä (Regeringens proposition 2013/14:126) ehdotettiin selvitysmiehen raportin perusteella uutta sääntelyä kehityssopimuksille (exploateringsavtal). Tällaisella sopimuksella tarkoitetaan asemakaavan toteuttamista koskevaa sopimusta kunnan ja rakennuttajan tai kiinteistön omistajan välillä. Se voi koskea vain maata, joka ei ole kunnan omistuksessa. Kunnan, joka aikoo tehdä kehityssopimuksia, on lain mukaan määriteltävä suuntaviivat (riktlinjer), joissa päätetään sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet sekä määritellään asemakaavoitukseen (detaljplaner) liittyvien kustannusten ja tulojen jakautumisen periaatteet (prop. 2013/14:126, s.

146). Lisäksi lakiin sisältyy säännöksiä sallituista ja kielletyistä sopimusehdoista sekä sopimusten sisällön selvittämisestä suhteessa asemakaavaan kaavoituksen aikana. Säännökset kehittämissopimuksista tulivat voimaan vuonna 2014 (lakimuutos 2014:900) ja niitä on muutettu viimeksi vuonna 2017 (lakimuutos 2017:181) (Plan- och bygglag (2010:900), ajantasainen, seurattu SFS 2020:76 asti.)

Ruotsissa kunnat vastaavat pääsääntöisesti katujen rakentamisesta ja ylläpidosta detaljikaava-alueilla ja katuja pitää rakentaa sitä mukaa, kun detaljikaava-alueen rakentuminen etenee. Kunta voi periä kadun rakentamisesta, johon sisältyvät myös katujen hankintakustannukset, maksuja. Laskelmat tehdään erityisen kaavan mukaan, ja laskemisen periaatteista on säädetty siten, että kustannukset ositellaan laskelmissa vaikutusalueen kiinteistöille. (YM 2020:9, s. 55-57)

Tanska

Tanskan kaavalaki sisältää säännökset maankäyttösopimuksista, eli sopimuksista jotka koskevat infrastruktuurin laajentamista, tiettyjen kunnallisten kustannusten maksamista ja yksityiskohtaisia kaavoja. Maanomistajan hakemuksesta kunnanvaltuusto voi tehdä maanomistajan kanssa kehittämissopimuksen (udbygninsavtale) alueista, jotka ovat kuntakaavan kaupunkialueella tai vapaa-ajanasuntoalueella taikka maaseutualueella.

Kaavalain 21 b §:n 2 momentissa säädetään seikoista, joista kehittämissopimus on mahdollista tehdä. Sopimus voidaan ensinnäkin tehdä, jos alueella voidaan saavuttaa infrastruktuurin korkeampi laatu tai standardi. Toiseksi sopimus on mahdollinen, jos se edistää kuntakaavan mukaista alueen yksityiskohtaista kaavoitusta olematta ristiriidassa kuntakaavan määräysten kanssa. Kolmanneksi sopimus voidaan tehdä rakentamismahdollisuuksien muuttamiseksi tai lisäämiseksi yksityiskohtaisella kaavalla kuntakaavan määräysten puitteissa, mikäli maanomistaja osallistuu sellaisen infrastruktuurin rahoittamiseen, joka ei kuulu kunnan toteutettavaksi.

Maankäyttösopimus voi kattaa sellaiset maanomistajan toteutettavaksi tai kustannettavaksi osittain tai kokonaan tulevat infrastruktuurikustannukset, jotka ovat kohdealueella tai sen ulkopuolella tarpeellisia kaavoituksen toteuttamiseksi. Maanomistajan pyynnöstä voidaan tehdä sopimus siitä, että kuntakaavan ja yksityiskohtaisen kaavan valmistelukustannukset kuuluvat maanomistajan suoritettaviksi.

Tiedot kehittämissopimuksen luonnoksesta on julkaistava viimeistään, kun ehdotus kuntakaavaksi tai yksityiskohtaiseksi kaavaksi asetetaan nähtäville kaavalain 24 §:n mukaisesti. Julkaisu on tehtävä elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä. Kehittämissopimus tulee tehdä samanaikaisesti yksityiskohtaisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kanssa. Tällöin on julkistettava myös tiedot sopimuksesta. Sopimuksen sisältöä koskevat tiedot ovat julkisia. Sopimusta koskevat tiedot on myös julkistettava elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä.

(Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin, (YM 2019:24, s. 48-49)

Norja

Norjassa yksityisillä hankekehittäjillä, organisaatioilla ja viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa. Näillä tahoilla on oikeus saada asia käsiteltäväksi kunnassa ja kunnan kannanotto ehdotuksen johdosta. Kunta ja maanomistaja tai kehittäjä voivat tehdä sopimuksen alueen kehittämisestä, sopimus koskee myös kaavan toteuttamista. Yksityistä velvoittavien toimenpiteiden kustannusten on oltava suhteessa kunnalle kehityksestä syntyvään taloudelliseen taakkaan. Sopimukset voivat sisältää ennakkomaksuja. (YM 2019:24, s. 41-42)

Saksa

Saksassa, kuten Ranskassakin, maankäytön muutoksien sääntelyssä yritetään vähentää rakentamisen piiriin luonnolta otettavaa pinta-alaa. Menettelyistä sopimuspohjainen ja kumppanuuslähtöinen suunnittelu on saanut vähitellen jalansijaa Saksassa. Kaavoitussopimukset ovat mahdollisia rakennuslain (Städtebaulicher Vertrag) 11 §:n mukaan. Hankelähtöisessä kaavoituksessa rakennuttajan on katettava kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia. (YM 2019:24, s.79, 86-87)

Iso-Britannia

Englannissa Local plan, yleiskaava, on kaiken suunnittelun suuntaaja ja kehys. Maankäyttösopimukset tehdään yleensä ennen virallista demokraattista asemakaavaprosessia (ts. toisin kuin meillä). Kaavojen, sopimusten ja lupien pitää olla yleiskaavan mukaisia. (YM 2019:24, s. 99)

Ranska

Ranskassa maankäyttö on kytketty laajempaan urbanismin tavoitteeseen, jolloin kaupunkien maankäytön lakisääteinen ohjaaminenkin integroituu toiminnallisiin, ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin tavoitteisiin. Yleiskaavoissa voidaan määritellä maankäyttövyöhykkeitä, joille annetaan tarkempia määräyksiä. Osa määräyksistä koskee vyöhykkeen varustetasoa, kuten infrastruktuuria, tieverkon ja katutilan ominaisuuksia, tietoliikenneverkkoihin kytkeytymistä uusilla rakennettavilla vyöhykkeillä sekä julkisia palveluita. Muutoksia yhdyskuntarakenteeseen viedään eteenpäin lakisääteisillä menettelyillä, joihin voi liittyä myös sopimuksia. Tietyn alueen kehittämisen tarkemmista toteuttamisen periaatteista, kustannuksista, laatutavoitteista ja muista tarpeellisista asioista päätetään kokonaisuutena. (YM 2019:24, s. 65, 70-72)

Alankomaat

Alankomaissa kuntatasolla on yksi sitova maankäytön suunnitelma, yksi asema- tai kuntakaava. Tiheästi asutussa maassa jokainen neliömetri on kaavoitettu. Kaava on paitsi lupa rakentaa myös velvoite rakentaa 10 vuoden kuluessa. Velvoitetta on vaikea aukottomasti valvoa, joskin oikeuskäytäntö viittaa mahdollisuuteen peruuttaa rakennusoikeuksia, jos niitä ei käytetä ajoissa. Kunnat tekevät muutoksia kuntakaavaan (asemakaavoja) kehittämistarpeen mukaan, usein läheisessä yhteistyössä maanomistajan ja kehittäjän kanssa. (YM 2019:24, s. 55, 58)

Alankomaissa on ollut käynnissä kokeilu (2019 tilanne) uudistetun maankäyttö- ja ympäristölain soveltamisesta tietyillä erikseen nimetyillä kokeilualueilla ennen lain yleistä voimaantuloa. Vierailukäynnillä Alankomaissa vuonna 2019 saatiin paikallisilta viranomaisilta ja hanketoimijoilta selvitystä siitä, miten uutta lakia sovelletaan tai on tarkoitus soveltaa. Binckhorstin alueella sovelletaan korkean rakentamisen periaatteita, yksityisillä toimijoilla oli velvollisuus osallistua yleisten alueiden rakentamiseen tai kustannusten kattamiseen. Yksityisillä rakentajilla on velvollisuus rakentaa kiinteistölleen ennalta säädetty määrä palveluinfrastruktuuria, esimerkiksi työtiloja ja parkkipaikkoja, asuntojen lisäksi. Joissain tilanteissa palvelurakentamisen velvollisuutta oli mahdollista vähentää maksamalla siitä kaupungille kompensaatiomaksun. Omistajilla oli velvollisuus maksaa 10 000 euroa asuntoa kohden kaupungille maankäyttömaksuna, maksua käytettiin julkisen infrastruktuurin rakentamiseen, mm. alueen isompiin tiehankkeisiin. Koska yleiset alueet luovutettiin rakentamisen jälkeen kaupungin omistukseen ja hoitoon, saattoi kaupunki vastustaa esimerkiksi hulevesiviemäröinnin rakentamista normeja laadukkaampana, jos sen ylläpito olisi tulossa tavanomaista kalliimmaksi. Yksityiset saivat rakentaa hyvin korkeita taloja ja kysynnän vuoksi maan rakentamismahdollisuuksiin liittyvä arvonnousu oli huomattava.

Muilla kuin kokeilualueilla kaavan toteuttamisesta usein sovitaan kunnan kanssa ja sopimusmenettelyyn liittyy pormestarin oikeus poiketa voimassaolevasta kaavasta. Alankomaissa on käytössä useita malleja alueen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi, aina kuntien ja yksityisten hankeyhtiöistä julkisten kehittämisyhtiöiden kautta yksityisiin kehittäjiin ja maankäyttömaksujen ja julkisen toteuttamisen vaihtoehtoon. Sopiminen tapahtuu yksityisoikeuden säännöin eikä siitä ole tarkkoja normeja laissa, toisin kuin esimerkiksi Saksassa. Sopimukset tehdään alue-, ei korttelitasoisesti, jolloin ne palvelevat paremmin alueen kokonaisvaltaista kehittämistä. Vuoden 2008 finanssikriisi aiheutti kunnille maankäytön kehittäjinä riskien realisoitumista ja tappioita, joten nyttemmin kunnissa ollaan oltu varovaisempia.

5.2.4 Yleiset alueet

Muiden maiden katujen rakentamisen ja yleisten alueiden toteuttamisen yksityiskohtaisista säännöistä ei ole ollut lainvalmistelun aikana käytettävissä tarkempia tietoja. Ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä (Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin, YM 2019:24) on esitelty joidenkin maiden kaavojen toteuttamista koskevia sääntöjä yleisesti, näistä on poimittu alle kaavojen toteuttamisen kannalta keskeisimmät havainnot.

Ruotsissa kunnat vastaavat pääsääntöisesti katujen rakentamisesta ja ylläpidosta detaljikaava-alueilla ja katuja pitää rakentaa sitä mukaa, kun detaljikaava-alueen rakentuminen etenee. Kunta voi periä kadun rakentamisesta, johon sisältyvät myös katujen hankintakustannukset, maksuja. Laskelmat tehdään erityisen kaavan mukaan, ja laskemisen periaatteista on säädetty siten, että kustannukset ositellaan laskelmissa vaikutusalueen kiinteistöille. (YM 2020:9, s. 55-57)

Norjassa yksityisillä hankekehittäjillä, organisaatioilla ja viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa. Näillä tahoilla on oikeus saada asia käsiteltäväksi kunnassa ja kunnan kannanotto ehdotuksen johdosta. Kunta ja maanomistaja tai kehittäjä voivat tehdä sopimuksen alueen kehittämisestä, sopimus koskee myös kaavan toteuttamista. Yksityistä velvoittavien toimenpiteiden kustannusten on oltava suhteessa kunnalle kehityksestä syntyvään taloudelliseen taakkaan. Sopimukset voivat sisältää ennakkomaksuja. (YM 2019:24, s. 41-42)

Tanskan kaavalaki sisältää säännökset maankäyttösopimuksista, eli sopimuksista jotka koskevat infrastruktuurin laajentamista, tiettyjen kunnallisten kustannusten maksamista ja yksityiskohtaisia kaavoja. Maanomistaja ja kunta voivat tehdä kehittämissopimuksia, sopimus voidaan tehdä, jos alueella voidaan saavuttaa infrastruktuurin korkeampi laatu tai standardi. Sopimus voidaan tehdä myös rakentamismahdollisuuksien muuttamiseksi tai lisäämiseksi yksityiskohtaisella kaavalla kuntakaavan määräysten puitteissa, mikäli maanomistaja osallistuu sellaisen infrastruktuurin rahoittamiseen, joka ei kuulu kunnan toteutettavaksi. Maankäyttösopimus voi kattaa sellaiset maanomistajan toteutettavaksi tai kustannettavaksi osittain tai kokonaan tulevat infrastruktuurikustannukset, jotka ovat kohdealueella tai sen ulkopuolella tarpeellisia kaavoituksen toteuttamiseksi. Sopimuksen sisältöä koskevat tiedot ovat julkisia. Sopimusta koskevat tiedot on julkistettava elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä. (YM 2019:24, s. 48-49)

Ranskassa maankäyttö on kytketty laajempaan urbanismin tavoitteeseen, jolloin kaupunkien maankäytön lakisääteinen ohjaaminenkin integroituu toiminnallisiin, ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin tavoitteisiin. Yleiskaavoissa voidaan määritellä maankäyttövyöhykkeitä, joille annetaan tarkempia määräyksiä. Osa määräyksistä koskee vyöhykkeen varustetasoa, kuten infrastruktuuria, tieverkon ja katutilan ominaisuuksia, tietoliikenneverkkoihin kytkeytymistä uusilla rakennettavilla vyöhykkeillä sekä julkisia palveluita. Muutoksia yhdyskuntarakenteeseen viedään eteenpäin lakisääteisillä menettelyillä, joihin voi liittyä myös sopimuksia. Tietyn alueen

kehittämisen tarkemmista toteuttamisen periaatteista, kustannuksista, laatutavoitteista ja muista tarpeellisista asioista päätetään kokonaisuutena. (YM 2019:24, s. 65, 70-72)

5.2.5 Rakentaminen

Kansainvälistymisestä huolimatta on Euroopan eri maiden välillä edelleen suurta eroavuutta maankäyttöä ja rakentamista koskevassa lainsäädännössä. Osittain kysymys on vuosisatoja sitten eri suuntiin lähteneestä kehityksestä sekä oikeus- ja hallintokulttuurin eroista. Osittain kysymys on eritahtisuudesta säännöksiä laadittaessa ja uusittaessa. Myös unionin direktiivien implementoinnissa on hajontaa. Direktiivien täytäntöönpanossa esiintyneet eroavuudet johtivat muun muassa rakennustuotedirektiivin korvaamiseen jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalla rakennustuoteasetuksella, joka tuli voimaan 1.7.2013. Hallinnollisten organisaatioiden moninaisuus ja kirjo sekä kuntien lukumäärä- ja kokoerot vaikuttavat välittömästi kaavoituksen ja rakentamisen käytäntöihin.

Seuraavassa tarkastellaan kaavoitusta ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä pohjoismaiden lisäksi Saksan, Englannin, Alankomaiden, Irlannin Tasavallan ja Slovenian osalta.

Ruotsi

Ruotsin maankäyttö- ja rakennuslaki, Plan- och bygglag (PBL), on vuodelta 2010. Lakia täydentää asetus, Plan- och byggförordning, PBF). Rakentamismääräykset sisältyvät keskusvirastona toimivan Boverketin ylläpitämään kokoelmaan, Boverkets byggregler BBR. On siis kolme tasoa: laki, sitä täydentävä asetus sekä BBR. Lain, asetuksen ja määräysten soveltamisen tueksi Boverket julkaisee paljon ohjetyyppistä aineistoa ja erilaisia selvityksiä. Niiden määrä on todella huomattava. Tietopankkiin (PBL kunskapsbanken) kootaan erilaista ohjaavaa aineistoa. Esimerkiksi kaavoituksen tueksi on olemassa julkaisu ”Allmänt råd för planbestämmelser från 2 januari 2015” (BFS 2014:5 DPB 1). Boverket toimii yhdyskuntasuunnittelun, rakentamisen ja asumisen viranomaisena.

Lupajärjestelmä perustuu lupa- ja ilmoitusmenettelyyn. Uudis- ja lisärakentaminen edellyttää yleensä rakennuslupaa (bygglov). Samoin käyttötarkoituksen olennainen muutos, uuden huoneiston toteuttaminen (i byggnaden inreds någon ytterligare bostad) sekä kolmantena ryhmänä asemakaavoitetulla alueella sijaitsevan rakennuksen värityksen tai julkisivumateriaalin vaihtaminen tai muu rakennuksen ulkoasuun merkittävästi vaikuttava muutos ovat vaatineet rakennusluvan (PBL 9 luku). Heinäkuun alusta 2017 on tullut voimaan PBL:n muutos, jossa lupavelvoitetta on joiltakin osin lievennetty. Lain muutoksella on toisaalta laajennettu kunnan mahdollisuutta lisätä julkisivu- ja vastaavien muutosten lupavelvoitetta kaikilla asemakaavoitetuilla alueilla. Aikaisemmin lupavelvoitteen laajennusmahdollisuus koski vain ympäristöiltään arvokkaita alueita. Näillä arvoalueilla voidaan jatkossa kunnan toimesta laajentaa lupavelvoite koskemaan erinäisiä, muutoin yleisesti luvasta vapautettuja toimenpiteitä, kuten valaistusjärjestelyjä ja kylttejä.

Muutosten (en ändring av en byggnad) ilmoituksenvaraisuus määrittyy seuraavasti:

- jos muutos koskee rakennuksen kantavia rakenteita;
- muutos vaikuttaa merkittävästi rakennuksen pohjaratkaisuun (planlösningen);
- asennetaan laite (installation) tai muutetaan olennaisesti hissiä, tulisijaa, hormia tai ilmanvaihtoa

- muutos joka olennaisesti vaikuttaa rakennuksen paloturvallisuuteen;
- tarkemmin määriteltyjen suojelurakennusten kunnossapito;
- uusi tuulivoimala tai tuulivoimalan olennainen muutos;
- ns. Attefall-rakennuksen tai laajennuksen toteuttaminen (PBL 9 luvun 4 a ja 4 b §;
- lisärakennuksen muutos niin että siitä muodostuu asuinrakennus;
- yhden lisäasunnon toteuttaminen ennestään yhden perheen asuinrakennukseen.

Attefall -säännöstö mahdollistaa luvasta vapautettujen enintään 30 neliöisten mökkien käytön pysyvään tai vapaa-ajan asumiseen, myös vastoin asemakaavaa. Säännöstö koskee olemassa olevia pientalotontteja, joilla täytyy ennestään jo olla omakoti- tai paritalo. Jos tontti on rakentamaton, ei säännöstö mahdollista mökin pystyttämistä. Muitakin rajoituksia on, kuten detaljikaavassa arvokkaat alueet ja maanpuolustuksen kannalta tärkeät alueet, joilla attefall-mökit eivät ole sallittuja. Huomattava myös on, että attefall -rakennus edellyttää ilmoitusta (anmälan) sekä joissakin tilanteissa myös töiden aloituslupaa (startbesked). Siitä huolimatta attefall -säännöstö on koettu yhteiskunnallisesti merkitykselliseksi. Vuonna 2015 (säännöstö tuli voimaan heinäkuussa 2014) tehtiin attefall -ilmoituksia noin 1 100 kohteesta. Erillään sijoittuvien 30-neliöisten mökkien lisäksi säännöstö mahdollistaa olemassa olevan rakennuksen laajennuksen (tillbygnad) enintään 15 neliöllä.

Yhden ja kahden perheen asuinrakennukset on tiettyjen toimenpiteiden osalta vapautettu luvanvaraisuudesta. Osasta niistä ei tarvitse tehdä myöskään ilmoitusta (anmälan).

Kunnalla on myös mahdollisuus vähentää lupavelvoitetta. Lupavelvoitteen vähentäminen tapahtuu joko kaavalla tai aluekohtaisilla määräyksillä (områdesbestämmelser).

Ilmoitusta edellyttävien toimenpiteiden luettelo on pitkä. Huomattavasti lyhyempi on luettelo niistä toimenpiteistä, jotka eivät vaadi sen enempää lupaa kuin ilmoitusta. Vapautus määräytyy paitsi toimenpiteen luonteesta myös siitä, sijaitseeko rakennus kaavoitetulla vai kaavoittamattomalla alueella ja onko kysymyksessä pientalo (omakoti- tai paritalo) vai ei. Purkamislupaa ei vaadita kaava-alueen ulkopuolella maa- ja metsätaloutta tai vastaavantyyppistä elinkeinoa palvelevalta talousrakennukselta.

Määräaikainen lupa (tidsbegränsat bygglov) voidaan myöntää enintään yhteensä 15 vuodeksi. Määräaikainen lupa on mahdollinen kaikkien normaalien rakennuslupaa edellyttävien toimenpiteiden osalta, mutta edellytyksenä on hankkeen tilapäisyys. Suomen tilapäisen rakennusluvan tapaan määräaikaisen rakennusluvan yhteydessä on laaja harkintavalta, mitä rakentamismääräyksiä ja missä laajuudessa vaaditaan noudatettavaksi.

Ilmoitusmenettelyllä on yhtäläisyyksiä lupaprosessiin, mutta myös eroavuuksia. Rakennuslupiin normaalisti liittyvän teknillisen aloituskokouksen (tekniskt samråd) tarpeen arvioi lupaviranomainen. Jos aloituskokousta ei katsota tarpeelliseksi, voi ilmoituksenvaraisen hankkeen toteuttaa sen jälkeen kun viranomainen on antanut aloitusluvan (startbesked). Jos sen sijaan teknillinen aloituskokous päätetään pitää, käydään viranomaisen kanssa yhdessä läpi työnaikainen valvontasuunnitelma (kontrollplan). Mahdollisesti tarvittavaa valvontavastaavaa (kontrollansvarig, KA) ehdotetaan hankkeeseen ryhtyvän toimesta periaatteessa jo ilmoitusta jätettäessä.

Rakennuttajalle (byggherren) kuuluu Suomen tavoin laaja vastuu, myös lupaa edellyttämättömistä rakentamistoimenpiteistä. Vastuu kattaa kaiken rakentamista koskevan määräysapparaatin. Eroavuutta tulee kuitenkin siinä, ettei viranomaisen osalta ole säädetty samankaltaista suhteutetun valvonnan periaatetta kuin meillä. Ruotsissa ei suunnittelijoille ole asetettu mitään erityisempiä kelpoisuusvaatimuksia. Sen sijaan Ruotsissa vaaditaan, pienempiä toimenpiteitä lukuun ottamatta, sertifioidut valvontavastaavat (kontrollansvariga).

Ruotsissa rakennuslautakunnalle (byggnadsnämnden) kuuluu maankäyttö- ja rakennusasetuksen (plan- och byggförordning) mukaan vastuu rakennustyön toteutuksen osalta siitä, että rakennuttaja (byggherren) täyttää lain mukaiset velvoitteensa. Vastuu sisältää lupaprosessin, työnaikaisen prosessin ja käyttöönoton muodolliset määräykset sekä myös lupien ja rakentamisen aineelliset vaatimukset. Myös rakennusten kunnon valvonta kuuluu rakennuslautakunnalle (rakennusvalvonnalle). Rakennusvalvonnan tulee puuttua havaitsemiinsa rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Laissa (PBL) on oma säännöstönsä sanktiomaksuista (sanktionsavgifter)[88] . Suomen aloituskokouksen sijaan Ruotsissa on käytössä aloituspäätös (startbesked), missä yhteydessä arvioidaan, onko hankkeella edellytykset täyttää kaikki vaatimukset. Aloituspäätöstä edeltää laissa määritelty toteutuksen aloituskokous (tekniskt samråd). Tarkoituksena on, että toteutuksen aloituskokouksen yhteydessä viranomaiselle esitellään muun muassa ehdotus hankkeen valvontasuunnitelmaksi (kontrollplan) ja muut selvitykset, joiden pohjalta viranomainen sitten tekee aloituspäätöksen.

Norja

Norjan sekä maankäytön suunnittelua että rakentamista koskeva laki, Lov om planlegging og byggesaksbehandling, pbl, on vuodelta 2008. Norjan aluetason suunnittelujärjestelmä on Ruotsia perinpohjaisempi. Vähintään kerran vaalikaudessa tulee alueellisen suunnitteluviranomaisen laatia seudullinen suunnittelustrategia (regional planstrategi) yhdessä kuntien, valtion ja muiden kysymykseen tulevien instituutioiden kanssa (pbl 7–8 luku). Norjassa kunnat voivat vapaasti tehdä ylikunnallista yhteistyötä kaikkien kaavamuotojen osalta (pbl 9 luku). Jos tällaista yhteistyötä on käynnistetty, voivat siihen osallistuneet kunnat enemmistöpäätöksellä pyytää, että alueellinen suunnitteluviranomainen ottaa tehtäväkseen tällaisen ylikunnallisen ”vapaaehtoisen” kaavayhteistyön. Yleiskaava on Norjassa nimeltänsä kuntakaava, kommuneplan. Kuntakaavassa pitää ottaa huomioon sekä kansalliset että seudulliset intressit. Detaljikaavan nimi on Norjassa reguleringsplan.

Myös yksityisillä on oikeus tehdä kaavan laatimista tarkoittava aloite ja saada se tehokkaasti kunnan käsittelyyn (pbl § 12–3). Kunnan tulee ratkaista, johtaako aloite kaavoitusprosessiin vai ei, kolmessa kuukaudessa. Ratkaisussa tulee myös esittää vaihtoehtoja alueen kaavoittamiseksi (pbl § 12–11). Samoin Ruotsin laki tuntee menettelyn, jossa periaatteessa kuka tahansa voi pyytää kunnalta kannanottoa, ryhtyykö kunta jonkin yksittäisen hankkeen osalta kaavaprosessiin vai ei (PBL 5 luku, planbeskedet). Ruotsissa kunnan tulee antaa kaavoituspyyntöön kirjallinen vastaus neljässä kuukaudessa.

Norjan Lov om planlegging og byggesaksbehandling, pbl) luku 20 määrittelee, minkälaisiin rakentamistoimenpiteisiin sovelletaan rakentamismääräyksiä. Laki antaa soveltamisalasta määräyksenantovaltuuden. Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift TEK17) täsmentää eri rakentamistoimenpiteiden osalta, mitkä määräykset mitäkin koskevat. TEK17 on

[88] Lauri Jääskeläinen: Sanktioinnin tehostaminen rakennusvalvonnassa. Esiselvitys 4.4.2011. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry.

tullut voimaan 1.7.2017 ja korvaa vuoden 2010 TEK:n. TEK17:n soveltamisen tueksi on julkaistu yli 400-sivuinen opas. Rajoitettu soveltamisala koskee mm. maatalouden tuotantorakennuksia, yksiasuntoisia lomarakennuksia, opiskelija-asuntoloita sekä määräaikaisia rakennuksia. Luvanvaraisuutta helpotettiin viimeksi 1.7.2015 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla. Muun muassa julkisivumuutokset, jotka eivät muuta rakennuksen luonnetta, vapautettiin luvanvaraisuudesta, ellei kaavamääräyksillä toisin osoiteta. Samoin ilman lupaa saa rakentaa aina 50 neliömetriin asti autotallin tai vastaavan pienehkön rakennuksen jopa yhden metrin päähän naapurin rajasta. Harjan enimmäiskorkeus on 4 metriä. Rakennus ei saa olla tarkoitettu pysyvään oleskeluun tai asumiseen. Ruotsin kaltaista yhtä laajaa mahdollisuutta säätää luvanvaraisuudesta kuntakohtaisesti kaavoilla lievempään tai tiukempaan suuntaan ei ole. Rakennuksen sisäpuoliset remontit ovat lupaa edellyttämättömiä, lukuun ottamatta esim. kantavan rakenteen tai palo-osastoinnin muutosta. Tulisijan asentaminen tai muutos ei vaadi rakennusvalvonnan lupaa myöskään. Sen sijaan taloteknisen installaation asentaminen tai muutos vaatii luvan, samoin asunnon jakaminen tai asuntojen yhdistäminen.

Luvanvaraisen kohteen käyttötarkoituksen muutos on normaalisti luvanvaraista ja rakentamismääräyksiä sovelletaan. Jos yksittäisen asumisyksikön puitteissa tehdään käyttötarkoitusmuutos, on määräysten soveltamisalaa rajattu.

Norjassa kunnilla, esim. Ruotsista poiketen, on laajempaa harkintavaltaa siltä osin, miten rakennustyönaikaista valvontaa viranomaisten taholta hoidetaan. Katselmuksia ja tarkastuksia voidaan tehdä halutussa laajuudessa, ja vielä viisi vuotta rakennuksen valmistumisen jälkeen. Suomesta ja Ruotsista poiketen tulee kunnan laatia strategia, miten valvontaa suoritetaan, mihin siinä keskitytään, keiden kanssa tehdään yhteistyötä jne. Vuosittain laaditaan raportti, miten valvontaa on tehty ja miten strategia on toteutunut. Norjan 1990-luvulla kehittämää systeemiä yritysten luokittelusta on vuosien varrella modifioitu. Mutta edelleen rakennusalan yrityksillä on mahdollisuus hakea keskitettyä, luokitteluun perustuvaa hyväksyntää, joka on voimassa kolme vuotta kerrallaan. Hyväksyntä, jota hallinnoi valtiollinen Direktoratet for byggkvalitet (entinen Statens bygningstekniske etat), voi kattaa yrityksen vastuullisia toteuttajia tai vastuullisia valvojia. Vuoden 2016 lopussa hyväksyttyjä yrityksiä oli 13 750 kpl. Keskitetty hyväksyntä kattaa hyväksyntäalueen (godkjenningsområde). Suunnittelutehtävät on jaettu kolmeen hankeluokkaan. Lähtökohtana on, että hankkeissa vaaditaan normaalisti aina vastuulliset toimijat lähtien hakijasta ulottuen riippumattomaan kolmannen osapuolen valvojaan. Vastuulliset tahot (ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende, ansvarlig kontrollerende) vastaavat rakentamista koskevan lainsäädännön noudattamisesta. Omatoimirakentaja voi tietyin ehdoin saada poikkeuksen. Vastuullisilta suunnittelijoilta ja toteuttajilta vaaditaan dokumentointia laadun varmistamiseksi. Erona Suomeen ja Ruotsiin on, että pienempiä hankkeita lukuun ottamatta on rakennusluvan hakijana vastuullinen yritys. Laissa on erikseen määritelty ne hankkeet, joissa hakijana voi olla luonnollinen henkilö. Kunnat voivat itse määritellä lain rajoissa vapautuksia vastuullisesta hakijayrityksestä. Norjassa kuntia on paljon, ja monet niistä ovat asukasluvultaan pieniä. Kuntien lukumäärä on asukasluvultaan Suomea pienemmässä Norjassa 356 kpl. Hallinnollisia läänejä (fylken) on 11. Väestön määrä on Norjassa kasvussa.

Direktoratet for byggkvalitet seuraa vuosittain kuntien rakennusvalvonnan toimintaa ja tekee myös erillisselvityksiä liittyen rakentamisen laatukysymyksiin. Mm. vuoden 2016 lopulla valmistui konsultin toimesta selvitys riippumattoman kolmannen osapuolen valvonnan tehokkuudesta ja toimivuudesta. Vaikka lopputuloksena arvioitiin säännösten olevan kutakuinkin tasa-

painossa kustannusten ja tehokkuuden kannalta, oli eräänä havaintona, että riippumaton kolmannen osapuolen valvonta tapahtuu toisinaan liian myöhäisessä vaiheessa. Valvonta muuttuu tällöin pikemminkin jo tehdyn työn dokumentoinniksi[89].

Tanska

Tanskan maankäytön suunnittelujärjestelmä uudistettiin samalla kun toteutettiin laaja hallinto- ja kuntarakenteen muutos vuonna 2007. Tanskassa on perinteisesti omat erilliset lait kaavoitusta ja rakentamista varten. Lov om planlægning (planloven, kaavoituslaki) päivitettiin hallintoreformin yhteydessä 2007. Aiempi kolmiportainen kaavoitusjärjestelmä – valtakunnallinen, maakunnallinen ja kunnallinen – muuttui pääosin kaksitasoiseksi. Viisi aluetta korvasivat maakuntahallinnon. Maakunnille aiemmin kuuluneet kaavoitustehtävät siirrettiin valtaosin uusille suurkunnille. Samalla kuitenkin lisättiin valtion roolia huolehtia kansallisista intresseistä[90]. Tanskan ympäristöministeriön tulee vaalikausittain parlamenttivaalien jälkeen laatia raportti kaavoituksen kansallisista suuntaviivoista. Erityisasemassa on Kööpenhaminan metropolialue, jonka kaavoituksen ohjaus on tiukemmin ministeriön ohjauksessa (planloven, 2c luku). Ympäristöministeriölle kuuluu yleinen veto-oikeus kuntatasolla tehtäviin kaavapäätöksiin. Samoin naapurikunnat voivat vastustaa kaavoja, jotka eivät noudata kansallisen tason linjauksia.

Jokainen Tanskan 98 kunnasta on lain mukaan velvollinen laatimaan kuntakohtaisen kaavan (kommuneplan), joka osoittaa maankäytön päälinjat 12 vuodeksi eteenpäin (planloven 4 luku). Suurempia hankkeita varten tulee laatia yksityiskohtaisempi kaava (lokalplan, planloven 5 luku). Lokalplan ei saa olla ristiriidassa kansallisten intressien eikä kommuneplanin kanssa. Laki sisältää yksityiskohtaisen luettelon seikoista, joista tulee lokalplanissa määrätä. Muun muassa rakennusten laajuus ja ”design” sekä asumisen tiheys kuuluvat yksityiskohtaisessa kaavassa määrättäviin seikkoihin. Kuulemisvaihe ehdotuksesta on vähintään 8 viikon mittainen. Koska Tanskassa, kuten ei Norjassakaan, ole erillistä hallinnollista tuomioistuinjärjestelmää, on kaavapäätökseen tyytymättömän ensin käännyttävä riippumattoman valituslautakunnan puoleen (Natur- og miljøklagenævnet). Sen päätöksestä voi jatkaa siviilituomioistuimeen. Valitusinstanssit tutkivat vain kaavapäätöksen laillisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kaavan sisältö on poliittiseen harkintaan kuuluva ja osa demokraattista päätöksentekoa.

Tanskan maantieteellinen maa-ala on jaettu vyöhykkeisiin (zoner). Vyöhykkeitä on kolme: kaupunkivyöhykkeet (byzoner), kesäasuntovyöhykkeet (sommerhusområder) ja maaseutuvyöhykkeet (landzoner). Kaupunki- ja kesäasuntovyöhykkeisiin kuuluvat alueet on määritelty laissa (planloven 7 luku). Muut alueet kuuluvat maaseutuvyöhykkeeseen.

Rakentaminen eri vyöhykkeisiin kuuluvalla maa-alalla edellyttää kunnan lupaa (planloven 35 §). Kysymyksessä on planning permit, joka ei vielä oikeuta rakentamaan. Erikseen on määritelty hankkeet, joille ei lupaa tarvita. Vapautus menee osin yksiin sen kanssa, milloin varsinaista rakennuslupaakaan ei tarvita, mutta ei aina. Maa-, metsä- ja kalastustalouteen liittyvät rakennukset on luvanvaraisuudesta vapautettu silloin kun ne liittyvät jo olemassa olevaan em. toimintaan. Pysyvän asunnon laajennukset ja korjaukset eivät lupaa (planning permit) tarvitse, jos lattia-ala pysyy kokonaisuudessaan alle 250 neliömetrin.

[89] Direktoratet for byggkvalitet: Årsrapport 2016: Gode bygg for et godt samfunn.
[90] Ilari Hovila: Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella. Yhdyskuntasuunnittelu 2016:3 s. 11–25.

Rakennusluvasta ja rakentamisesta säädetään omassa laissa. Byggeloven, rakennuslaki, on vuodelta 2010. Bygningsreglementet BR täsmentää ja konkretisoi rakentamisen tekniset vaatimukset. Vuoden 2018 alusta on tullut voimaan uusi BR2018. Aikajaksolla 1.1.–30.6.2018 sai rakennuttaja valita, noudattaako aiempia BR15 vai BR18 määräyksiä. Määräyksiä ei voi kombinoida. Määräykset koskevat periaatteessa kaikkea rakentamista, vaati rakentaminen luvan tai ei. Kunnalla on oikeus myöntää määräyksistä poikkeuksia (dispenssejä). Viime kädessä kunnan viranomainen muutoinkin määrää rakentamismääräysten soveltamisalan (luvanvaraisuuden). Valtakunnalliset säännökset eivät määrittele tyhjentävästi luvanvaraisuuden alaa. Rakentamista suunnittelevan kehotetaan ottamaan viranomaiseen yhteyttä ennakkoon. Muotoseikoista ei poikkeuksia voi myöntää. Suojeltuihin rakennuksiin ei tarvitse soveltaa kaikkia määräyksiä, mikäli määräysten soveltaminen johtaisi suojeluarvojen menetykseen. Rakennukset on luokiteltu eri vaativuustasoihin (konstruktionsklasse). Luokkia on neljä. Eri luokkia koskevat eritasoiset dokumentaatiovaatimukset lupaa haettaessa. Samoin vaatimukset minkä tasoisia sertifioituja erityissuunnittelijoita tulee käyttää riippuvat rakennuksen luokituksesta.

BR18 on siirtänyt kuntien viranomaisille kuuluneen teknisen tarkastuksen sertifioiduille toimijoille. Sertifioitujen tarkastajien tehtävänä on varmistaa, että palo- ja konstruktiomääräykset täyttyvät. Muiden teknisten määräysten osalta kuuluu rakennushankkeeseen ryhtyvälle dokumentein osoittaa, että määräyksiä on noudatettu. Kuntien tehtävänä on 10 prosentissa kohteista pistokokein tarkastaa, että dokumentointi on hoidettu. Tekniset määräykset kattavat yhteensä 21 erilaista kokonaisuutta.

Rakentamista tarkoittavat hakemukset pitää lain mukaan toimittaa sähköisinä. Vain poikkeuksellisesti, jos kunta arvioi hakijan kykenemättömäksi toimittamaan hakemusta sähköisenä, voi hakemuksen jättää kirjallisena tai tarvittaessa jopa suullisesti. Toisin kuin planning permit, joka on hakijalle maksuton, peritään rakennusluvasta taksan mukainen maksu. Taksa perustuu lupakäsittelyyn kuluneeseen työaikaan ja vaihtelee siis sen mukaan, kuinka ripeästi hakemus on käsitelty. Vaikka arkkitehtuuria, kaupunkikuvaa ja soveltumista ympäristöön on arvioitu jo planning permit -vaiheessa, tulee myös rakennusluvan yhteydessä varmistua siitä, että hanke ulkomuodoltansa saavuttaa lähiympäristön kanssa hyvän kokonaisvaikutelman.

Kesäasuntojen käytöstä ja luvanvaraisuudesta on erityissäännöksiä kaavoituslaissa. Lukuun ottamatta lyhytaikaista lomailua, on kesäasuntojen käyttö yöpymiseen kielletty 1.10.–31.3. välisenä ajanjaksona. Poikkeuksena ovat muun muassa alun perin pysyvään asumiseen rakennetut rakennukset, jotka sittemmin ovat tulleet kuulumaan osaksi kesäasuntovyöhykettä. Samoin eläkeläiselle kuuluu henkilökohtainen oikeus käyttää kesäasuntoa pysyvään asumiseen, jos hän on omistanut rakennuksen vähintään kahdeksan vuoden ajan. Tällöin ei myöskään käyttötarkoituksen muutoslupaa edellytetä. Oikeus pysyvään asuinkäyttöön siirtyy eläkeläisen kuoleman jälkeen hänen puolisollensa tai muulla läheiselle.

Luvanvaraisen rakennushankkeen käyttöönotto edellyttää kunnan viranomaisen hyväksyntää. Rakennuslaki sisältää lukuisia säännöksiä, miten toimitaan säännösten rikkomustilanteissa. Sakkorangaistus säädetään seuraamukseksi lukuisista rikkomuksista. Laki antaa myös delegointivallan ministeriölle säätää sanktioluonteisista toimenpiteistä tarkemmin.

Rakennusvirhevakuutuksesta säädetään rakennuslain 4 A luvussa. Täsmentäviä säännöksiä annetaan asetuksessa vuodelta 2007. Asetusta on lukuisia kertoja muutettu. Rakennusvirhevakuutuksen voimassaoloaika on 10 vuotta. Uima-altaat, terassit, leikkipaikat, autotallit, vajat ja alle 10 neliön suuruiset rakennelmat jäävät pakollisen vakuutuksen ulkopuolelle. Asetuksen liitteessä on luetteloitu tyypillisiä sekä virhevakuutuksesta korvattavia että korvattavuuden ulkopuolelle jääviä tilanteita. Korvattavuuden piirissä mainitaan muun muassa sokkelin kosteusvau-

riot, kantavien rakenteiden vauriot ja näkyvät sienivauriot. Ulkopuolelle jäävistä virheistä mainitaan muun muassa vähäiset, vailla rakenteellista vaikutusta olevat vauriot sokkelissa, lyhytikäisten elastisten saumojen uusimistarpeet ja puhtaasti kosmeettiset viat.

Islanti

Islannissa on 8 hallinnollista aluetta, 23 maakuntaa ja 74 kuntaa. Kaavoituksesta (zoning) ja rakentamisesta säädetään erikseen. Rakentamisen lainsäädäntö on vuodelta 2010, ja sitä on sen jälkeen muutettu lukuisia kertoja. Rakentamisen kysymyksiä hoidetaan monen eri ministeriön toimesta.

Maankäytön suunnittelu on nelitasoista. Kansallisen tason strategia laaditaan 12 vuodeksi. Tärkeällä sijalla on varmistaa kestävän kehityksen tavoitteet maanlaajuisesti. Strategian laatimisesta vastaa National Planning Agency (NPA). NPA ottaa myös kantaa maakuntatason suunnitelmiin sekä pakollisiin koko kunnan käsittäviin yleiskaavoihin. Jos NPA ei reagoi kunnan strategiseen yleiskaavaehdotukseen neljässä viikossa, jatkuu ehdotuksen prosessointi kunnassa. Myös lopullinen ehdotus tulee lähettää NPA:lle, jolla on jälleen 4 viikkoa aikaa vahvistaa yleiskaava. Myös detaljikaavaehdotus tulee lähettää NPA:lle kommentoitavaksi. NPA:lla on 3 viikkoa aikaa reagoida. Jos kommentteja ei NPA:lta tule, ja detaljikaavaehdotus on muutoinkin käynyt läpi lakisääteisen vuorovaikutusprosessin, on kunnalla yksi vuosi aikaa julkaista kaava ja saattaa se lopullisesti voimaan. Erikseen on vielä säädetty ympäristövaikutusten arvioinnista, joka voidaan joko kytkeä osaksi kaavaprosessia, tai hoitaa omana erillisenä prosessina.

NPA:ta vastaava toimija rakentamisen kysymyksissä on Iceland Construction Authority (ICA), joka toimii Islannin ympäristöministeriön alaisuudessa. ICA:lle kuuluvat rakennusasiat, pelastus- ja paloturvallisuusasiat sekä sähköturvallisuusasiat. ICA muun muassa valvoo paikallisia palokuntia. Rakentamisen puolella uudistunut lainsäädäntö edellyttää kaikilta keskeisiltä toimijoilta joko sertifiointia tai lisenssiä, mitä täydennetään pakollisella laadunvalvontajärjestelmällä. Lisensoijana toimii ICA. Keskeiset toimijat ovat suunnittelijoita, työnjohtajia ja rakennuttajakonsultteja. ICA hallinnoi myös sähköistä tietokantaa, jonka kautta rakentamisen lupaprosessit hoidetaan. Tietokanta sisältää periaatteessa kaikki Islannissa myönnetyt ja myönnettävät rakennusluvat piirustuksineen, tarkastusmanuaalit ja vastaavat sekä luettelon lisensoiduista ammattilaisista.

Kun rakennuslupaa sähköisesti kunnalta hakee, tulee ensin arvioitavaksi mahdollinen detaljikaavan tai sen muuttamisen tarve. Arvioinnin suorittaa kaavoitusviranomainen. Sama viranomainen päättää rakentamisen luvasta, sen jälkeen kun maankäytölliset edellytykset luvalle ovat olemassa. Lupamaksu on ollut luokkaa 5 euroa huoneistoneliöltä. Rakennustarkastajalle kuuluu vain rakentamisen tekniset kysymykset. Vuonna 2018 siirrytään tarkastusten osalta pakollisiin auditoituihin tarkastusyhteisöihin tai akkreditoituihin rakennusviranomaisiin. Kaikki työnaikainen tarkastus raportoidaan ICA:n portaalin kautta. Kunnan rakennustarkastaja tekee jatkossa pistokokeenomaisia tarkastuksia ja mitoittaa tarkastukset siltä pohjalta, miten työmaa on joko kunnan itsensä tai tarkastusyhteisöjen hoitamien tarkastusten kautta velvoitteensa hoitanut. Työnaikaisten viranomaiskatselmusten määrä tulee siis merkittävästi vähenemään.

Vastuu määräysten noudattamisesta kuuluu omistajalle. Vireillä on ehdotus, jossa ICA velvoitetaan reagoimaan, jos paikallinen rakennustarkastus tai sertifioitu suunnittelija tai tarkastaja laiminlyö tehtäviänsä tai havaitaan muita puutteita. Samoin vireillä on ehdotus, jossa vakuutusvaatimusta tiukennetaan. Tarkoitus on vaatia vakuuttamaan rakentamisen prosessi. Samassa yhteydessä vakuutusyhtiöt kytketään mukaan kansalliseen, ICA:n ylläpitämään rakentamisen tietokantaan. Oma erikoisuutensa on palovakuutuksen yhteydessä perittävä pakollinen safety fee. Maksut ohjataan ICA:lle. Maksun suuruus on 0,045 promillea vakuutetun omaisuuden arvosta

laskettuna per vuosi. Kertyneitä varoja käytetään korvaamaan maanjäristys- ja vastaavia vahinkoja. Viimeksi merkittäviä korvauksia maksettiin vuoden 2008 maanjäristyksestä.

Saksa

Saksan liittotasavalta (82 miljoonaa asukasta) koostuu kuudestatoista osavaltiosta. Osavaltioilla on suhteellisen laajaa itsenäistä lainsäädäntövaltaa omine parlamentteineen. Maankäytön suunnittelusta säädellään kuitenkin liittotasavaltakohtaisesti: Baugesetzbuch (BauGB). Rakentamista säädellään osavaltiokohtaisesti. Eri osavaltioiden rakentamisen säädösten yhtenäistämiseksi on olemassa ns. mallirakennusjärjestys, Musterbauordnung für die Länder der Bundesrepublik Deutschland, MBO. Osavaltioilla on omat ”rakennusjärjestyksensä”, joita kutsutaan joko nimellä Bauordnung (BauO) tai Landesbauordnung (LBO).

BauGB perityty vuodelta 1960, siis ajalta ennen Saksojen yhdistymistä. Muutoksia siihen on luonnollisesti vuosien saatossa tehty, mutta ei lainkaan sillä intensiteetillä mihin esim. Suomessa on totuttu.

BauGB on eräänlainen yleinen kaavoituslaki, ”runkolaki”. Se käsittää kaavajärjestelmän kunta- ja seutukuntatasolla (osa). Valtakunnan ja osavaltion tasolle on oma lainsäädäntö. BauGB sisältää myös kiinteistöoikeudellisia säädöksiä sekä säädöksiä kaupunkisaneerauksesta. Berliiniä ja Hampuria varten on omia erityissäännöksiä ja –vapauksia järjestää mm. toimivaltaa toisin kuin BauGB muutoin säätää.

BauGB jakaantuu neljään päälukuun (Kapitel). Luvut sisältävät lukuisia osia (Teil). Pykälät juoksevat katkeamattomasti, viimeisen pykälän numero on 249. Osa pykälistä on jo rauennut, ja jonkin verran on väliin aakkostettuja lisäpykäliä (Suomen tapaan).

Bundesraumordnung valtuuttaa antamaan valtakunnantason suuntaviivoja. Valtakunnan ja osavaltioiden välistä suhdetta reformoitiin v. 2006. Osavaltion tasoisen suunnittelu kulkee nimellä Landesplanung. Landesraumordnung säätää siitä (ROG 2008). Eri osavaltioissa on variaatiota, miten osavaltiotasoinen suunnittelu tapahtuu ja on organisoitu. Eri ministeriöillä on oma roolinsa tässä moniportaisessa hierarkiassa, mutta pääosa valmistelusta tapahtuu kuntien toimesta. Viime vuosina työhön on tuotu uusia strategisen tason elementtejä, joilla pyritään vastaamaan muuttuviin tilanteisiin.

Valtakunnan tason ja kuntakaavojen väliin asettuu vielä seutusuunnittelu, Regionalplanung. Joissakin osavaltioissa on perustettu erillisiä kuntaliittoja seutusuunnittelua varten, toisissa taas osavaltio itse huolehtii seutusuunnittelusta.

Flächennutzungsplan, jota kutsutaan myös termillä Vorbereitender Bauleitplan (valmisteleva rakentamiskaava) vastaa lähinnä Suomen yleiskaavatasoa. Valtakunnantason suuntaviivat ja osavaltiotason Landesplanung on otettava huomioon, samoin kuntien yhdessä laatimat seutusuunnitelmat, Regionalplanung. Kunnan hyväksymä Flächennutzungsplan alistetaan ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi.

Asemakaava on nimeltänsä Bebauungsplan. Se on luonteeltaan sitovasti rakentamista ohjaava rakentamiskaava. BauGB sisältää pitkän yksityiskohtaisen säännöksen, mitä seikkoja rakentamiskaavassa tulee ottaa huomioon. Kohtia on lähes 30. Valtuusto päättää rakentamiskaavasta, joka saa eräänlaisen kunnallisen asetuksen (Satzung) statuksen. Se on siis normi, toisin kuin Suomessa missä asemakaavaa pidetään nykyään luonteeltaan hallintopäätöksenä. Tietyissä tilanteissa (kun yleiskaavaa ei ole) tulee rakentamiskaava alistaa vahvistettavaksi.

BauGB tuntee kaavoitussopimukset (Städtebaulicher Vertrag) sekä tietyissä tapauksissa yksityisen toimesta laaditun ”hanke- ja liittymissuunnitelman” (Vorhaben- und Erschlieβungsplan). Tällaiset suunnitelmat ovat määräaikaisia (7 vuotta).

Rakennusvalvonta kuuluu lain mukaan valtiolle. Usein viranomaisena (Bauaufsichtsbehörde, aikaisemmin tunnettu nimellä Baupolizei) toimivat delegoinnin kautta kuntien viranomaiset, mutta vain keskisuurissa ja suurissa kaupungeissa. Hierarkisesti on kolmentasoisia rakennusvalvontaviranomaisia: alimman piirikuntatason; läänintason sekä osavaltion ministeriötason viranomaisia. Käytännön työ tapahtuu piirikuntatasolla.

Rakennusvalvontahenkilöstölle on asetettu pätevyysvaatimuksia: joko insinöörin, arkkitehdin tai tuomarin. Myös kokemusta edellytetään.

Saksalainen erikoisuus, Prüfingenieur, on viime vuosina menettänyt merkitystään, kun tämän riippumattoman ulkopuolisen tarkastusinsinöörijärjestelmän käyttöä on vaatimustasolla vähennetty. Prüfingenieur-järjestelmä syntyi täydentämään julkista rakennusvalvontaa varmistettaessa rakennusten vakautta (statiikkaa) ja on varhainen esimerkki teknisen tarkastuksen osittaisesta yksityistämisestä. Järjestelmää on kritisoitu liian kalliina. Kustannukset kolmannen osapuolen tarkastusinsinöörin käytöstä ovat keskimäärin yhden prosentin luokkaa laskettuna rakennuskustannuksista. Riippumaton tarkastusinsinööri kantaa myös vastuun tarkastamastaan kohteesta. Brandenburgin osavaltio ainoana edellyttää edelleen kattavasti Prüfinsinöörin käyttöä. Osavaltion tarkastusinsinöörien toimesta on selvitetty toiminnan vaikuttavuutta. Selvityksen mukaan yhden euron tarkastuspanoksella on vältetty keskimäärin viiden euron edestä virheitä ja niiden korjauskuluja.

MBO jakaa rakennuskohteet viiteen luokkaan. Luokat ovat seuraavat:

1. Korkeintaan 7 metriä korkeat erillisrakennukset (freistehende), joissa on enintään kaksi ”käyttöyksikköä” (esimerkiksi asuntoa) ja joiden pinta-ala on enintään 400 neliömetriä ja erilliset maa- ja metsätalousrakennukset;

2. Korkeintaan 7 metriä korkeat rakennukset (esimerkiksi kytketyt), joissa on enintään kaksi ”käyttöyksikköä” ja yhteenlaskettu pinta-ala on enintään 400 neliömetriä;

3. Muut enintään 7 metriä korkeat rakennukset;

4. Enintään 13 metriä korkeat rakennukset, joissa yhdenkään ”käyttöyksikön” pinta-ala ei ylitä 400 neliömetriä; ja

5. Muut rakennukset, mukaan luettuna maanalaiset.

Edelleen on luokiteltu erityiskohteita, kuten laitteita, toimistorakennuksia, kokoontumisrakennuksia, sairaaloita, päiväkoteja, retkeilyalueita, liikkuvia rakennuksia, varastoja jne. Luettelot ovat perusteellisia.

Perusvastuu on kohdennettu hankkeeseen ryhtyvälle (Bauherr) ja hänen määräysvallassaan (”in Rahmen ihres Wirkungskreises”) oleville muille toimijoille (kuten suunnittelijoille). Bauleiter vastaa löyhästi Suomen vastaavaa työnjohtajaa, mutta tehtäväkenttä vaikuttaa laajemmalta. Bauleiterilta vaaditaan osaamista ja kokemusta. Samoin suunnittelijoilta. Myös hankkeessa olevista yrityksistä (esim. urakoitsijoista) on MBO:ssa säännös, jossa yritykset velvoitetaan noudattamaan määräyksiä ja osoittamaan kelpoisuutensa tehtävästä suoriutumiseen.

Luvanvaraisuus on määritelty hyvin kasuistisesti ja erikseen lueteltu ne toimenpiteet, jotka eivät lupaa edellytä. Muutokset, mukaan luettuna käyttötarkoitusmuutokset, on MBO 62 §:n mukaan pitkälti vapautettu luvanvaraisuudesta. Ne eivät kuitenkaan saa sotia mm. asemakaavaa vastaan ja muitakin reunaehtoja löytyy. Sitä paitsi, osavaltio voi säätää asiasta toisin. Kun lupa vaaditaan, tulee rakennusvalvonnan tarkastaa, että suunnitelmat täyttävät määräykset. Vaadittavien dokumenttien määrä on kunnioitettavan suuri. Jos muiden viranomaisten lausuntoja ja kannanottoja tarvitaan, on näillä aikaa yksi kuukausi esittää huomautuksensa. Lupaviranomaisen tulee tarvittaessa varata myös naapureille mahdollisuus näkökohtien esittämiseen. Jos naapureita on yli 20, voidaan kuuleminen hoitaa julkisella kuulutuksella.

Objektplaner vastaa lähinnä Suomen pääsuunnittelijaa. Termiä ei ole kuitenkaan määritelty MBO:ssa. Objektplaner on eräänlainen koko projektin ylivalvoja toimeksiantajan (Bauherr) lukuun. Kiintoisa on Saksassa edelleen käytössä oleva HOAI, Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, eli käytännössä konsulttien palkkiotaksa. EU on v. 2015 käynnistänyt virallisen prosessin HOAI:ta vastaan. Saksalaiset itse ovat sitä mieltä, että HOAI vastaa sellaisenaan myös EU:n vaatimuksia palvelujen vapaasta tarjoamisesta ja ammatinharjoittamisen oikeudesta, koska HOAI:n avulla voidaan taata hyvä kuluttajansuoja.

Rakentamismääräysten rikkomustilanteissa näyttäytyy perusero esimerkiksi suomalaiseen järjestelmään siinä, että pääsuunnittelijalla (arkkitehdilla), joka sitoutuu toimeksiantoon ja ottaa vastatakseen hankkeen kokonaisuudesta (Objektplaner, terminologia on kuitenkin hiukan häilyvää) on melko ankaraa sekä siviilioikeudellista että julkisoikeudellista vastuuta. Viime kädessä vastuu voi johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Saksan oikeusjärjestelmän jaottelu tunnistaa erikseen arkkitehti- ja insinöörioikeuden (Architekten- und Ingenieursrecht). Ei juuri ole Saksassakaan toista niin sanotun vapaan ammatin harjoittamisen ammattikuntaa, jonka toimintaa säänneltäisiin yhtä tarkasti. Hiukan sama koskee, mutta ei yhtä ankarasti ja tarkasti, Bauleiteria (vastaavaa työnjohtajaa). Käytännössä pääsuunnittelija ottaa usein sopimusteitse vastatakseen seikoista, jotka BauGB:n ja osavaltioiden ”rakennusjärjestysten”, Bauordnung, perusteella muutoin kuuluisivat Bauleiterille. Osavaltiokohtaisia eroavuuksia kuitenkin on.

Suunnittelijoihin ja työnjohtajiin voidaan kohdistaa sekä hallinnollisia, rikosoikeudellisia ja vahingonkorvauksellisia sanktioita. Esim. työsuojelurikkomuksissa sanktiot ovat usein rikosoikeudellisia, samaan tapaan kuin Suomessa. Rikosoikeudelliset seuraamukset ja vahingonkorvaukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen (Bundesverwaltungsgericht, Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichte).

Viranomaisilla (Bauaufsichtsbehörde) on käytössään hallinnollisia sanktioita. Mallirakennusjärjestyksen (Musterbauordnung, MBO) neljännen luvun mukaan ensin kehotetaan (anordnen), ja jos sen enempää suulliset kuin kirjalliset määräykset eivät tehoa, voidaan rakennustyömaa sinetöidä ja kuljetuttaa työmaalla käytettyjä rakennustarvikkeita ja koneita hallinnolliseen säilöön. Viime kädessä voidaan viranomaisen toimesta hävittää (purkaa) tehtyjä rakenteita.

Sakoista määrätään tarkemmin osavaltiokohtaisissa rakennusjärjestyksissä (BauO). Rakennusjärjestyksissä luetellaan kasuistisesti niitä lain- ja määräyksenvastaisia toimenpiteitä (sekä laiminlyöntejä), joista sakkoa voidaan langettaa. Esimerkiksi Hessenin osavaltion BauO sisältää yli 100 erilaista sanktioitua viittauskohtaa. Sakon määrä vaihtelee suuresti. Bayerin BauO asettaa enimmäissakon määräksi miljoonan, kun taas Hessenin BauO:n mukaan enimmäismäärä on joko 500 000 tai 50 000 euroa. Sakkoa määrättäessä tulee ottaa huomioon valtakunnalliset linjaukset (Bussgeldkatalog). Valtakunnallisten linjausten pohjalta antavat osavaltiot vielä omat sakkotaulukkonsa. Taulukot ovat hyvin yksityiskohtaisia. Esimerkiksi Hessenin osavaltion taulukon mukaan, jos poikkeaa myönnetystä luvasta, on sakon määrä 100–1 000 kuution suurui-

sessa kohteessa 1 500–10 000 euroa. Hallinnollisten määräysten rikkomuksista (Ordnungswidrigkeiten) on olemassa oma erityinen lakinsa, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG). Laki koskee kaikkia liittotasavallan ja osavaltiotason hallinnollisten määräysten (esim. liikennemääräysten) rikkomuksia ja sisältää yleisiä mm. menettelyä koskevia säännöksiä. Geldbussen (sakon) määräksi on tässä liittovaltion laissa määritelty vähintään 5 ja enintään 1 000 euroa, ellei lailla toisin ole säädetty. Rakentamisrikkomuksissa määrät ovat toisin sanoen aivan toista luokkaa.

Rakennusvalvontaviranomaisilla (Bauaufsihchtsbehörde) on näin ollen käytössään melko laaja sakotusoikeus. Toimivalta näyttäisi vaihtelevan siitä riippuen, minkä tason viranomaisesta on kysymys. Sakkolapun (Bussgeldbescheid) saaneella on kaksi viikkoa aikaa protestoida ja riitauttaa asia viime kädessä tuomioistuimeen.

Englanti ja Wales

Englannin ja Walesin nykysysteemin juuret ovat 1980-luvun lainsäädännössä. Vuonna 1980 hyväksytty Local Government, Planning and Land Act mahdollisti muun muassa yksityiset kehitysyhtiöt. Jatkumo on ollut loogista ja perua Englannin pitkälti yksityisen kaupunkirakentamisen perinteestä. Teollisen vallankumouksen synnyttämät epäkohdat johtivat muun muassa terveydenhoidon ja –lainsäädännön reformeihin, mutta Manner-Euroopan kaltaista kaavoituslainsäädäntöä ei koskaan omaksuttu[91]. Maankäytön suunnittelu on perustunut lähinnä maanvuokrausta koskeviin sääntöihin ja erilaisiin palstoituslakeihin. Toiminta on ollut koko ajan hankelähtöistä. Varsinaista kaavoitetun maan reserviä ei ole. Sitä mukaa kun hankkeet aktualisoituvat, niiden edellytykset harkitaan osin valtakunnallisten, osin seudullisten mutta pääosin paikallisten strategioiden ja linjausten pohjalta.

Housing and Planning Act on vuodelta 2016. Lakia on muutettu lukuisia kertoja. Laki käsittää säännökset asuntojen rakentamisen edistämisestä, sosiaalisesta asuntotuotannosta ja maankäytön suunnittelusta. Yleispiirteinen suunnittelu on korvautunut strategisen tason linjauksiin. Suur-Lontoo on eri asemassa. Paikallisella tasolla laaditaan kehitysohjelmia (development scheme). Valtiovallalla on rajoitetut mahdollisuudet puuttua paikallistason kehityssuunnitelmiin. Englanti on jaettu yhdeksään alueeseen (regions), joiden merkitys on kuitenkin viime vuosien lainsäädäntöuudistusten myötä vähentynyt. Osa alueista on organisoitu kreivikuntiin (county), osa muodostaa taas oman itsenäisen paikallistason hallinnollisen yksikön (unitary authorities), joita on 55 kpl. Yhteensä eri tavalla organisoituja paikallisyhteisöjä on n. 350.

Kun rakentamishanke aktualisoituu, tulee ensin selvittää, tarvitaanko siihen planning permission (hankelupa). Planning permission –prosessilta on vapautettu tietynlaiset hankkeet. On kahdentyyppistä vapautusta: permitted development rights ja community rights. Esimerkiksi teollisuuden rakennukset ja varastot ovat tietyin edellytyksin hankelupamenettelyn ulkopuolella (permitted development rights), samoin osa mainoslaitteista ja rakennusten purkaminen. Purkaminen edellyttää kuitenkin etukäteistä yhteydenottoa paikallisviranomaiseen, mutta ei varsinaista planning permission –prosessia. Community rights –kategoriaan kuuluvat hankkeet, joiden arvioidaan hyödyntävän paikallisyhteisöä ja joita yhteisö tukee. Hankelupaa varten on sähköinen hakualusta. Naapurustoa ja muita tahoja kuullaan ja informoidaan. Planning permission on maksullinen.

[91] Pertti Maisala: Englanti ja toisenlaisen kaavoitusjärjestelmän kehittyminen. Yhdyskuntasuunnittelu 2014:1 s. 69-90.

Ensimmäinen valtakunnallinen rakennuslaki, Building Act, on vasta vuodelta 1984. Sitä ennen rakentamismääräykset olivat osin paikallisia ja historiallisia. Lain perusteella on annettu yksityiskohtaisia valtakunnallisia rakentamismääräyksiä. Nykyiset määräykset (Building regulations) ovat pääosin peräisin vuodelta 2010. Niitä kuitenkin uudistetaan paloittain. Rakentamismääräysten osia on kaikkiaan 16. Jokaista osaa täydennetään ei-sitovalla ohjeistuksella (approved documents). Kun rakentamismääräyksiä uudistetaan, eivät uudet määräykset yleensä vaikuta takautuvasti. Korjaus- ja muutostöiden yhteydessä tulee kuitenkin aina huolehtia, ettei rakennus muutu määräyksiin suhteutettuna aiempaa huonommaksi. Harkinnan mukaan voidaan myös edellyttää, että korjaus- ja muutostöiden kohteena olevaa rakennusta parannetaan tietyissä rajoissa, ottaen huomioon uusien määräysten vaatimustaso.

Vuoden 1984 Building Act otti käyttöön kunnallisen rakennusvalvonnan vaihtoehtona yksityisen tarkastustoiminnan (Approved Inspector). Rakennuttaja voi valita, kääntyykö hän julkisen vai yksityisen valvonnan puoleen. Valtuutuksen (hyväksynnän) saanut yksityinen approved inspector voi olla joko luonnollinen henkilö tai yritys. Yksityisen tarkastajan toimivalta ei ulotu yhtä pitkälle kuin viranomaisena toimivan julkisen. Jos approved inspector arvioi, ettei työn toteutus vastaa voimassa olevia rakentamismääräyksiä, ei hänellä ole valtuuksia hyväksyä työtä (final certificate) vaan hänen tulee informoida puutteista julkiselle rakennusvalvonnalle. Julkisen valvonnan tehtävänä on sen jälkeen ryhtyä tarvittaviin oikaiseviin toimenpiteisiin. Approved inspector –statusta ja rekisteröintiä on haettu Rakennusteollisuuden Neuvostolta (Construction Industry Council, CIC). Maaliskuussa 2014 hyväksynnän hakeminen siirrettiin ministeriön päätöksellä CIC:n alaorganisaatiolle, CICAIR Limited. Hyväksyntä on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Hyväksynnän saaneella valvojalla tulee olla pakollinen vastuuvakuutus.

Jos asiakas päätyy valitsemaan yksityisen valvonnan, kääntyy rakennuttaja yhdessä valitsemansa tarkastajan kanssa paikallisen rakennusvalvontaviranomaisen puoleen toimittamalla hanketta koskevan ilmoituksen, initial notice. Paikallisen viranomaisen tehtävänä on ottaa ilmoitus vastaan ja todeta, että vastuu rakentamismääräysten noudattamisesta ja sen osoittamisesta kuuluu hankkeessa yksityiselle toimijalle.

Yksityisiä, valtuutettuja tarkastajia varten on yksityiskohtaiset määräykset. Nykyiset määräykset ovat vuodelta 2010.

Prosesseja sujuvoittamaan tarkoitettuna systeeminä on myös otettu käyttöön Competent Person Scheme (CPS). Järjestelmä toimii siten, että yksityinen asiantuntija tai organisaatio voi hakeutua CPS:n piiriin, mikäli täyttää vaadittavan kompetenssin. CPS-statuksen saanut voi itse hyväksyä (self-certify) tekemänsä työn. Järjestelmän piiriin kuuluvat lämmöneristyksen parantaminen ja vastaavat eristystyöt, kaasuasennukset ja eräät lvi-työt, kaikki asuntojen sähköasennukset, ikkunaremontit ja katon katteiden uudistukset (lukuun ottamatta aurinkopaneeleita).

Yksityinen ja julkinen rakennustarkastus ovat kilpailuasetelmassa. Sen jälkeen, kun yksityisen tarkastuksen maksut aikanaan vapautettiin, on rakennusvalvonnasta perittävillä maksuilla tietty rooli, kun asiakas valitsee yksityisen tai julkisen tarkastuksen välillä. Julkista rakennusvalvontaa edustava organisaatio LABC (Local Authority Building Control) kritisoi hintakilpailua ja syyttää yksityisiä approved inspector -toimijoita siitä, että asiakkaille ei riittävästi informoida, kuinka julkinen valvonta tutkii tarkkaan myös suunnitelmat ennen niiden toteuttamista. LABC on teettänyt tutkimuksen Wolverhamptonin yliopiston kanssa julkisen rakennusvalvonnan tuottamasta lisäarvosta. LABC esittää tutkimukseen viitaten, että jokainen julkiseen rakennustarkastukseen käytetty punta tuottaa asiakkaalle 700 punnan hyödyn. Tutkimus suoritettiin siten, että 42 kunnassa (vastaa 13 prosenttia kaikista) LABC:n jäsenet kirjasivat kolmen viikon ajan

(maalis-huhtikuu 2017) kaikki suunnitelmista havaitsemansa virheet ja puutteet. Tätä tilastollista puolta täydennettiin puhelinhaastatteluilla. Tulokseksi saatiin, että 85 prosentissa läpikäydyistä suunnitelmista löytyi vähintään 1 virheellisyys[92].

Grenfell-tornitalon tulipalo 14.6.2017 on aiheuttanut itsetutkistelua ja keskustelua rakennusvalvonnan tilanteesta. Puolueettoman, Dame Judith Hackittin johtaman arviointiryhmän raportti tulipalosta julkaistiin joulukuussa 2017 (18.12.2017). Raportissa arvioidaan yksityistetyn rakennusvalvonnan johtaneen potentiaalisiin intressikonflikteihin developpaajien ja tarkastajien välillä. Hackitt myös toteaa, ettei paperille kirjatut käytännöt kaikilta osin toteudu. Esiintyy houkutusta säästää kustannuksissa. Hackitt on ilmaissut kokeneensa suorastaan järkytyksen joistakin alalla vallinneista käytännöistä, mitä tulee korkeiden ja muiden vaativien rakennusten vaatimiin erityisvaatimuksiin, joista ei välitetä. Hän myös kritisoi määräysapparaattia siitä, että sinänsä selvät määräykset on kuormitettu valtavalla määrällä erilaisia ohjaavia dokumentteja, jotka ovat loppujen lopuksi epäselviä ja alttiita tulkinnoille.

Rakennusalan eri järjestöt ovat voittopuolisesti antaneet tunnustusta Hackittin johtopäätöksille. Vaikuttaakin ilmeiseltä, että tulipalo ja siitä edelleen jatkuvat selvitykset tulevat johtamaan säädöstason muutoksiin Englannissa ja Walesissa.

Alankomaat

Jos Englannissa ollaan tilanteessa, jossa joudutaan hieman kriittisesti arvioimaan yksityistetyn rakennusvalvonnan toimivuutta, on vuorostaan Hollanti toteuttamassa rakennusvalvonnan teknisen tarkastuksen yksityistämisen. Erona on, ettei Hollantiin ole tulossa kahta kilpailevaa, julkisen sektorin ja yksityissektorin, tarkastusjärjestelmää.

Toteutumassa on myös maankäytön suunnittelujärjestelmän reformi. Parlamentin molemmat kamarit ovat jo hyväksyneet uudistuksen päälinjat. Uuden lain, Environment and Planning Act, on määrä korvata 15 erillislakia, joukossa mm. vesilaki, maankäyttölaki ja kriisilaki. Voimaantulon aikatauluksi on kaavailtu vuotta 2021. Päälähtökohtina on koota hajanaista sääntelyä, edistää kestävää kehitystä (mm. tuulivoiman hyväksikäyttöä) ja nopeuttaa päätöksentekoa. Harmonisointia EU-säädöksiin parannetaan. Hankkeisiin luodaan yhden luukun malli (”one-stop-shop”). Hankkeeseen ryhtyvä toimittaa sähköisesti hakemuksensa joko kuntaan tai provinssiin. Hanke prosessoidaan jommallakummalla tasolla ja siitä tehdään yksi päätös. Hanketta varten vaadittavien selvitysten määrää karsitaan ja hyödynnetään kertaalleen jo laadittuja selvityksiä. Hallinnollisen taakan vähentäminen on keskeinen tavoite[93].

Tällä hetkellä Hollannin julkinen hallinto jaetaan tavallisesti neljään tasoon: valtakunnallinen, provinssit, kunnat ja vesiviranomaiset. Provinssit saavat keskushallinnolta rahoitusta toteuttaakseen ja ylläpitääkseen luonnonsuojelualueita, pyöräilyreittejä, julkista liikennettä sekä erilaisia kulttuuriaktiviteetteja. Jokaisella provinssilla (12 kpl) on vaaleilla neljän vuoden välein valittu parlamentti. Kuntien lukumäärä on 388. Maankäytön suunnittelua ohjataan valtakunnallisella strategialla. Provinssien tehtävänä on keskittyä alueen erityisintresseihin, kuten maisemaan, urbanisaatioon ja viheralueiden säilyttämiseen. Kunnat vastaavat yksityiskohtaisesta kaavoituksesta. Maankäytön suunnittelu perustuu zoning-ajatteluun. Hollanti on kaiken kaikkiaan tark-

[92] LABC: The contribution and value of LABC´s plan assessments. Lychgate Projects Ltd. 2017.

[93] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Explanatory Memorandum. Environment and Planning Act 23.3.2016.

kaan järjestäytynyt yhteiskunta. Regulaatiota tarvitaan jo luonnonolosuhteiden vuoksi. Maapinta-alasta n. puolet on merestä vallattua ja sen kuivana pitäminen edellyttää tarkkaan suunniteltua pumppaustekniikkaa ja jatkuvaa silmälläpitoa. Rationaalista suunnittelua edustavat mm. Vinex-politiikka. Kriisiytynyttä asuntotilannetta lähdettiin ratkomaan 1980–90 -luvun vaihteessa osoittamalla laajoja alueita olemassa olevien urbaanien alueiden laitamille massiivista uutta asuinrakentamista varten. Vastapainoksi luotiin 2000 –luvun alussa ”Groene Hart” –ohjelma, jolla keskushallinto rajoittaa suurten kaupunkien ympärysten viheralueita rakentamiselta.

Hollannin rakennusvalvontauudistuksen taustalla on ollut yleinen tyytymättömyys rakentamisen laatutasoon. Lainsäädännöllisenä kehikkona on Housing Act, joka tuli voimaan vuonna 1992. Lakia on muutettu osin perusteellisesti muun muassa vuonna 2003. Housing Act on yleislaki, joka sisältää perussäännökset niin asumisen tukijärjestelmästä, rakentamisen luvista ja prosesseista kuin olemassa olevasta rakennuskannasta. Rakentamisen teknisiä vaatimuksia koskee samoin vuonna 2003 ajanmukaistettu Building Decree. Building Decree luopui yksityiskohtaisista ja tarkoista, mittalukuihin perustuvista rakentamismääräyksistä ja siirtyi enemmän toiminnallisiin ja tavoitteellisiin määräyksiin. Rakentamismääräykset on viimeksi uusittu vuonna 2012.

Todistustaakka on käännetty niin että epäillyssä virhetilanteessa urakoitsijan tulee pystyä osoittamaan, että suorituksen laatu vastaa sovittua. Rakentamisen työnaikainen tarkastus hoidetaan jatkossa kokonaan yksityisten, sertifioitujen toimijoiden avulla. Paikallishallinto valvoo tarkastajien pätevyyttä. Olennaisessa roolissa on riippumaton tarkastaja (independet surveyor, Kwaliteitsborger), joka on viranomaisen (tai sertifioidun organisaation) hyväksymä. Jos toteutus ei vastaa määräyksiä, on julkisen vallan tehtävänä reagoida puutteisiin.

Irlannin tasavalta

Irlannin tasavaltaa koskeva rakentamisen lainsäädäntö on kaiken kaikkiaan nuorta. Julkinen rakennusvalvonta käynnistyi varsinaisesti vasta 1.6.1992. Rakentamisen sijoittumista on säädelty jo sitä ennen, Planning and Development Acts. Nykyään kuntien tehtävänä on kuuden vuoden välein laatia koko kuntaa koskeva strategisen tason kaava, Development Plan. Strategisia kysymyksiä tarkastellaan myös seudullisesti laadittavilla suunnitelmilla ja guidelines, joissa on mukana valtakunnan tason tavoitteita. Rakentamisen sijoittuminen harkitaan planning permission –prosessissa, josta huolehtii kunta. Kun planning application tulee hakemuksena vireille, tulee siitä kuuluttaa paikallislehdessä ja asettaa hakemuksen tarkoittamalle suunnittelualueelle ilmoitus. Vireille tulleista hakemuksista laaditaan viranomaisten toimesta viikoittain luettelot, jotka löytyvät mm. yleisistä kirjastoista. Kuka tahansa voi kahdeksan viikon nähtävillä oloajan puitteissa tehdä hakemuksesta muistutuksen. Muistutuksen tekeminen maksaa 20 euroa. Vain muistutuksen tehneellä on mahdollisuus valittaa. Hallituksen asettama Board Pleanála –niminen riippumaton elin ottaa kantaa valituksiin.

Jos planning permission saadaan eikä siitä ole valitettu, voi neljän viikon kuluttua tehdä suunnitellusta rakentamisesta ilmoituksen (commencement notice). Velvollisuudesta osallistua infrastruktuurista kunnalle aiheutuviin kustannuksiin säädetään erikseen. Development Contribution Scheme tuntee kaksi maksuluokkaa. Maksut ovat melko huomattavia, pyöreästi 10 000:n euron luokkaa yhtä kerrostaloasuntoa kohti.

Itse rakentamista koskevia normeja on sisällöllisesti uudistettu viime vuosina. Työ on vielä osittain kesken. Technical Guidance Documents, TGD:t, sisältävät yksityiskohtaisia teknisiä vähimmäismääräyksiä. Rakennusvalvontasysteemi muutettiin perusteellisesti vuonna 2014. Taustalla olivat vuosien 2003–2008 ylikuumentuneet markkinat, jotka johtivat kiinteistökuplaan ja totaaliseen romahdukseen. Kun esim. vuonna 2006 Irlannissa valmistui yli 90 000 uutta asuntoa,

oli luku vuonna 2010 enää 13 000. Ylikuumentuneessa tilanteessa rakentamisen ja erityisesti asuntosuunnittelun ja -rakentamisen taso ei aina vastannut edes kohtuullisia odotuksia. Toteutukset poikkesivat usein normeista ilman että asiaan puututtiin. Uudistuksen keskeinen idea on pakottaa kytkemään hankkeeseen alusta saakka pätevät ja kelpoiset toimijat. Suunnittelijoiden ja työn toteutuksesta vastaavien tulee olla järjestäytyneitä ja sertifioituja. Alan järjestöt on valtuutettu toimimaan sertifiointiorganisaatioina. Tällä hetkellä löytyy kolme valtuutuksen saanutta insinöörien ja arkkitehtien organisaatiota, jotka myöntävät vuodeksi kerrallaan sertifiointeja. Kaikki viranomaiselle toimitettava aineisto pitää olla käyty läpi sertifioidun asiantuntijan toimesta ja ainoastaan sertifioitu asiantuntija voi määrämuotoisesti vakuuttaa, että suunnittelu noudattaa voimassa olevia määräyksiä ja myös toteutus vastaa niitä. Myös rakennustyöstä vastaavan tulee olla pätevä.

Erikseen on säädetty paloturvallisuutta ja esteettömyyttä koskevista sertifikaateista, jotka tulee esittää viranomaiselle ennen töiden käynnistymistä. Myös niiden osalta käytetään erikseen tehtävään sertifioituja asiantuntijoita, jotka vakuuttavat palo- ja esteettömyyskysymysten olevan hoidettu määräysten edellyttämällä tavalla.

Viranomaisten toiminta perustuu lähes yksinomaan sertifioituihin yksityisen sektorin toimijoihin. Virhetilanteissa voidaan kääntyä myös sertifioinnin suorittaneen organisaation puoleen korvausvaatimuksin. Viranomaisella on käytettävissään omia sanktioita, ja viime kädessä asia viedään rikosasiana tuomioistuimeen. Työnaikaisesta valvonnasta vastaavat ensisijaisesti yksityiset sertifioidut tarkastajat. Viranomainen suorittaa lähinnä pistokokeenomaisia työmaatarkastuksia noin kymmenessä prosentissa kohteissa, jotka on etukäteen arvioitu riskillisimmiksi. Järjestelmään liittyy myös loppusuoralla oleva hanke valtakunnallisesta sähköisestä alustasta, Building Control Management Project. Urakoitsijoiden valtakunnallinen rekisteröinti on koettu tilannetta parantavaksi. Rekisteröinnillä voidaan alalta karsia epäpäteviä toimijoita.

Slovenia

Slovenian maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädännön uudistus saatiin päätökseen vuonna 2019. On kolme eri lakia, joista yksi koskee maankäytön suunnittelua, toinen rakentamista ja kolmas arkkitehtien ja insinöörien pätevyyksiä ja rekisteröintiä. Ehdotus, jonka mukaan pieniin rakentamisrikkeisiin ei enää puututtaisi, kun 20 vuotta on kulunut, ei toteutunut. Jälkikäteiseltä hyväksymiseltä perittäisiin erityinen maksu. Sen sijaan mahdollisuuksia laillisesti puuttua kertaalleen jo luvan saaneeseen hankkeeseen, joka on toteutettu luvan mukaisesti, on rajoitettuajallisesti. Työmaalla tehtäviä tarkastuksia on korvattu omavalvonta-tyyppisellä menettelyllä, josta on suorat yhteydet rakenteilla olevaan valtakunnalliseen sähköiseen tietojärjestelmään. Kahtiajako valtiollisen ja kunnallisen rakennustarkastuksen välillä on säilytetty. Valtio hoitaa suurempia projekteja ja kunnat vastaavat pienemmistä. Kuntien lukumäärä on 212. Väliaikaiset ja muut vähäisemmät rakennelmat vapautetaan luvanvaraisuudesta. Uutena mahdollisuutena tulee ennakollinen lupa, jonka on määrä helpottaa prosesseja.

Uudessa lainsäädännössä erotetaan sijoittumisharkinta teknisestä tarkastuksesta. Vähäiset rakentamistoimenpiteet vapautetaan luvanvaraisuudesta. Arkkitehdeille ja insinööreille on omat erilliset määräykset. Molemmilla on omat kamarinsa, jotka hoitavat rekisteröintiä ja valvovat rekisteriin kuuluvien ammatillista toimintaa.

Kaavoitus koetaan Sloveniassa vaativaksi ja hitaaksi. Tilannetta yritetään parantaa paremmalla integroinnilla; mm. ympäristövaikutusten arviointi otetaan mukaan niin varhain kuin mahdollista. Samoin rakennussuojelukysymykset pyritään hoitamaan ripeästi nopeuttamalla viranomaisten välistä lausuntomenettelyä. Kaksinkertaista teknistä tarkastusta pidetään tarpeetto-

mana. Teknistä tarkastusta yksinkertaistetaan rakennustyyppien kautta. Yksityinen tekninen tarkastus säädetään pakolliseksi. Käyttöönottovaiheessa riittäisi useimmiten rakentajan (builder) ja pääsuunnittelijan (architect) ilmoitus kohteen valmistumisesta.

Jatkossa on myös mahdollista hankkia ennakollinen lupapäätös, joka sitoo kaksi vuotta. Lisensoituja (chartered) insinöörejä on Sloveniassa n. kolme tuhatta, ja vastaavasti lisensoituja arkkitehteja n. 1 100. Uudistuva lainsäädäntö tuo myös uudistuvat rakentamismääräykset. Rakennuskohteen olennaisille vaatimuksille (perusvaatimuksille) valmistellaan jokaiselle oma määräysosionsa. Slovenian parlamentti on kiinnittänyt erityistä huomiota liikkumisesteettömyyden parantamiseen. Rakennustuotteiden osalta koetaan tarpeelliseksi saada täytettyä kuilu, jotta vaatimuksia voidaan esittää tuotteiden oikealle käytölle ja asentamiselle.

5.2.6 Muutoksenhaku

Muutoksenhausta ja valitusoikeuksista päätetään kansallisesti, mutta sille on kuitenkin kansainvälisistä sopimuksista johtuvia rajoja. Tästä näkökulmasta tärkeitä sopimuksia ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/1990), YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva yleissopimus, ns. Århusin sopimus (SopS 122/2004). Århusin sopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla (767/2004) ja tasavallan presidentin asetuksella (866/2004). Suomen nykyisen lainsäädännön on katsottu täyttävän sopimuksen määräykset.

Århusin sopimus rakentuu kolmen pilarin varaan, jotka koskevat ympäristötiedon saatavuutta, oikeutta osallistua sekä oikeutta päästä tuomioistuimeen. Sopimuksen mukaan asianosaisilla pitää olla oikeus saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä. Sopimuksessa käsitellään myös järjestöjen osallistumisoikeuksia.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Kaavoitus- ja rakentamislaki

1 luku Yleisiä säännöksiä

1 §. *Lain tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin lain tavoitteista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 1 §:n säännöstä lain yleisistä tavoitteista.

2 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 2 §:ää lain soveltamisalasta.

3 §. *Määritelmät.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisen kannalta keskeisistä käsitteistä.

Aluerakenteella tarkoitettaisiin keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen kuuluisi erikokoisten keskusten suhde koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja. Teknisen huollon infrastruktuuri käsittäisi kantaverkon voimajohdot, vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden infrastruktuurin. Aluerakenteeseen ei kuuluisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne eikä kunnan keskustatoiminta-alueiden ulottuvuuden määrittely. Aluerakenne ei

käsittäisi energiatuotannon alueita, teollisuuden tai muun tuotantotoiminnan alueita eikä luonnonvarojen hyödyntämisen, kuten turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita;

Yhdyskuntarakenteella tarkoitettaisiin kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan sisäistä rakennetta sisältäen väestön ja asumisen, työpaikkojen ja elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen;

Liikennejärjestelmällä tarkoitettaisiin kokonaisuutta, joka muodostuu liikenneväylistä ja niiden solmukohdista, eri liikennemuotojen terminaaleista ja muusta liikkumisympäristöstä sekä henkilö- ja tavaraliikenteestä eri muodoissaan. Käsite olisi tarkoitettu laajaksi, mutta kuitenkin sisältämään liikennejärjestelmään liittyvät asiat vain siltä osin kuin niillä on merkitystä alueidenkäytön ja rakentamisen kannalta;

Liikenneverkolla tarkoitettaisiin eri liikenne- ja kuljetusmuotoja palvelevia maanteitä, katuja, yksityisiä teitä, kävelyn ja pyöräliikenteen väyliä, rautateitä, raitioteitä, metroratoja ja vesiväyliä sekä eri liikenne- ja kuljetusmuotojen solmukohtia ja terminaaleja. Solmukohtiin ja terminaaleihin kuuluisivat myös lentopaikat ja -kentät;

Viherrakenteella tarkoitettaisiin pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa. Viherrakenteeseen kuuluisi suojelu- ja virkistysalueita sekä alueita, joihin liittyisi alueiden kytkeytyneisyyteen, ekologisiin yhteyksiin, luonnon monimuotoisuuteen, virkistykseen tai ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä arvoja. Osaan näistä alueista voisi liittyä alueidenkäytön rajoituksia, mutta viherrakenteeseen voisi kuulua myös alueita, joihin tällaisia rajoituksia ei liity. Viherrakenteeseen kuuluisi myös rakennetun ympäristön kasvullisia alueita, joita voi olla esimerkiksi katujen ja yleisten alueiden yhteydessä ja pihoilla, puistoja sekä viherseiniä ja –kattoja;

Kulttuuriperinnöllä tarkoitettaisiin yhteisiä menneisyydestä säilyneitä aineellisia ja aineettomia kulttuurin ilmentymiä ja niistä erityisesti kulttuuriympäristöjä. Alueidenkäyttö koskee ensisijaisesti sellaista aineellista kulttuuriperintöä, joka voidaan nähdä kulttuurin vaiheina sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksena ympäristössä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan nimellä kulttuuriympäristö. Kulttuuriympäristö voi ilmentää myös aineetonta kulttuuriperintöä, jota syntyy ihmisen suhteesta ympäristöönsä ennen ja nyt sekä sille annetuista merkityksistä ja tulkinnoista ja sen erilaisista nimeämisistä. Kulttuuriympäristöjä syntyy ja muotoutuu ihmisen toiminnan seurauksena. Niihin kuuluvat muun muassa kiinteät muinaisjäännökset, eri-ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä laajemmat ympäristöt, kuten rakennetut alueet, kulttuurimaisemat ja perinnebiotoopit;

Ekologisilla yhteyksillä tarkoitettaisiin vaihtelevan levyisiä metsävyöhykkeitä tai metsä-pelto –ketjuja ja muita pääosin rakentamattomia maa- ja vesialueita, joiden kautta eliöt voivat siirtyä alueelta toiselle tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki.

Kiinteistön haltija olisi määritelty selvyyden vuoksi ja sillä tarkoitettaisiin omistajan tavoin kiinteistön aluetta hallinnassaan pitävää henkilöä, jonka oikeudet koskevat yleensä kiinteistön alueen käyttöä ja hallintaa. Kiinteistöomaisuuden omistusoikeuden luovuttaminen ja muut dynaamiset, vallintaa koskevat oikeudet määrätä kiinteistöstä eivät ole tämän lain sääntelytarpeiden kannata samalla tavalla olennaisia kuin alueen hallinta ja siihen kytketyt oikeudet ja velvollisuudet. Tyypillisimmät kiinteistön yleisen hallinnan tapaukset on lueteltu itse pykälässä, kuten

maanvuokra ja perintöoikeudelliset hallintaoikeudet. Luettelo ei ole tyhjentävä, esimerkiksi vakaat hallintaoikeudet ja muut historialliset oikeudet kiinteistöön voivat oikeuttaa myös alueen hallintaan. Lähtökohtaisesti tämän lain omistajaa ja haltijaa koskevien säännösten tulkinnassa ei ole merkitystä sillä, syntyykö hallintaoikeus alueeseen oikeustoimin vai suoraan lain nojalla tai viranomaisen määräyksin tai vastaavan julkisen vallan käytön avulla. Kuitenkin joissain lain pykälissä voi olla saantomuodosta tarkempia säännöksiä, jolloin asiaan voi olla tarpeen kiinnittää huomiota. Esimerkiksi toteuttamismaksua määrättäessä vastuutaho määräytyy kiinteistön omistajanvaihdostilanteessa saannon vastikkeellisuuden perusteella (ks. 148 §).

Kiinteistön omistaja ja haltija rinnastetaan toisiinsa useissa lain pykälissä, kuten 106, 117, 118 ja 122 §:ssä. Säännöstä sovellettaessa viranomaisen on ratkaistava asiayhteyden perusteella tai säännöksessä tarkemmin säädetyin perustein, kumpi, omistaja vai haltija, kussakin tilanteessa voi olla se kohde, johon säännöksessä säädetty julkisen vallan toimi kohdistetaan tai jota oikeus tai velvollisuus koskee.

Erityisen oikeuden käsite olisi sisällöltään laaja ja samankaltainen kuin lunastuslaissa. Se ei pidä sisällään esineiden arvo-oikeuksia, kuten kiinnitystä ja panttausta, vaan sen piiriin kuuluvat erilaiset rasitteet ja muut oikeudet, jotka rajatuin tavoin oikeuttavat käyttämään toisen kiinteistöä. Oikeutettu taho voi olla joko toinen kiinteistö, jolloin oikeutta käyttää yleensä se, joka kiinteistön omistaa tai sitä hallitsee, taikka jokin henkilö tai muu taho sinänsä. Oikeuden syntymisen peruste voi olla oikeustoimi tai julkisoikeudellinen toimi, säännöksessä ei oteta kantaa oikeuden syntymisen tapaan. Erityiseen oikeuteen viitataan lain 96, 127, 176 §:ssä.

Kiinteistön käsitettä käytetään laissa monissa asiayhteyksissä. Lähtökohtaisesti tässä laissa kiinteistötermillä tarkoitetaan kaikkia sellaisia maa-tai vesialueita, joihin kohdistetaan maankäytön suunnittelua. Määritelmissä olisi selvyyden vuoksi maininta siitä, että myös muut kuin kiinteistöksi kiinteistörekisterilaissa määritellyt maa- ja vesialueiden kiinteistörekisteriyksiköt rinnastetaan kiinteistöihin. Kiinteistörekisteriin kirjattavia rekisteriyksiköitä ovat kiinteistöjen lisäksi kiinteistöjen yhteiset alueet ja tieoikeudella hallittavat liitännäisalueet (kiinteistörekisterilaki, 392/1985, KRekL 2 §).

Käytännössä kiinteistö-sanaa ei käytetä tässä laissa aina terminomaisesti rekisteriyksikköön viitaten, sillä käsite voi viitata asiayhteydestään riippuen myös esimerkiksi vain maanpinnan alueeseen, kolmiulotteiseen tilaan taikka tiettyyn rajattuun tai rajaamattomaan rakennuspaikkaan. Kiinteistön tai kiinteistönomistajan käsitteen käyttötapa määräytyy siten täsmällisemmin aina kussakin asiayhteydessään.

Kolmiulotteisen suunnittelun ja kiinteistönmuodostamisen yleistyessä selvyyden vuoksi todettaisiin, että tässä laissa käsitteellä alue tarkoitettaisiin sanan tavanomaisen käytön mukaisesti kaksiulotteista aluetta, geometrian termein tasoa tai pintaa, ilman että otettaisiin kantaa alueen vertikaaliseen ulottuvuuteen ja sen käyttömahdollisuuteen. Alue sisältää luonnollisesti alueiden käytön suunnittelussa kolmannen dimension, kun tavoitteena on suunnitella alueen käyttöä kolmiulotteiseen toimintaan, kuten rakentamiseen. Kaavoissa ja muissa päätöksissä voidaan tarvittaessa, niiden tarkoituksen ja suunnittelun periaatteiden ja lain säännösten mukaisesti, nimenomaisesti rajata tilaa ja ohjata maankäyttöä vertikaalisestikin tarvittaessa. Näin tapahtuu esimerkiksi maanalaisessa asemakaavoituksessa tai suunniteltaessa tontteja kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista varten.

Erityismenettelyllä tarkoitettaisiin tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 150 d §:n mukaista menettelyä, jonka mukaan erityismenettelyä voidaan edellyttää, jos kohteeseen liittyy erityinen

riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai että kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään.

Hiilijalanjäljellä tarkoitettaisiin elinkaaren aikana syntyvien kasvihuonekaasujen kokonaismäärää ilmoitettuna hiilidioksidiekvivalenttien painona.

Hiilikädenjäljellä tarkoitettaisiin elinkaaren ulkopuolisia nettomääräisiin ilmastohyötyihin vaikuttavia tekijöitä, joita ei syntyisi ilman hanketta. Hiilikädenjälki ilmoitettaisiin hiilidioksidiekvivalenttien painona.

Hyödyllisiä ilmastovaikutuksia kuvaavalla määritelmällä olisi, rakennuksen vähähiilisyyden ohjauksen toteuttamisen lisäksi, myös edistävä vaikutus esimerkiksi rakennusten kiertotaloudelle tai rakennuksiin varastoituvaa ilmakehän hiiltä koskevien kannusteiden luomiselle. Yhtenäinen määritelmä edesauttaisi muissakin toimenpiteissä, joissa vaikutetaan ilmastoystävällisen rakentamiseen, suunnitteluun, rakennustuotteiden valmistukseen, kiinteistösijoittamiseen, ja rahoittamisen markkinoiden kehittymiseen. Hiilikädenjäljen määritelmää olisi mahdollista hyödyntää myös vapaaehtoisissa julkisen rakentamisen hankintakriteereissä.

Rakennuskohde on uusi termi, jota aiempi maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunne. Määritelmä pitää sisällään elementtejä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta rakennuksen määritelmästä. Maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n mukaan: ”Rakennus on asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin tämän lain tavoitteisiin liittyvistä syistä”. Rakennuskohde voi olla rakennuksen lisäksi rakennelma tai erityistä toimintaa varten rakennettava alue, jonka rakentamisella voi olla alueidenkäyttöön liittyviä vaikutuksia naapurustolle. Koska uusi laki ei tunne maankäyttö- ja rakennuslain mukaista jakoa rakennuslupaan ja toimenpidelupaan, on tarpeen viitata luvanvaraisiin rakennushankkeisiin rakennusta laveammalla termillä. Rakennusten lisäksi rakennuskohde voi olla esimerkiksi katos, masto, piippu, energiakaivo, valaistu mainoslaite tai golfkenttä.

Rakennuksen määritelmä on maankäyttö- ja rakennuslain määritelmää suppeampi. On olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä siitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslain aikana on tulkittu rakennukseksi. Rakennukseksi mielletään tavallisesti asuin-, liike-, teollisuus- ja varastorakennukset. Rakennus on kuitenkin oikeuskäytännön mukaan voinut olla muutakin, kuten esimerkiksi asuntolaiva, liikuteltava parakki, miehittämätön polttonesteiden jakeluasema, nosturi tai telemasto. Oikeuskäytäntö liittyy usein kysymykseen valinnasta rakennusluvan ja toimenpideluvan välillä, ja on johtanut siihen, että moni sellainenkin rakennelma, mitä ei arjessa rakennukseksi mielletäisi, on tulkittu esimerkiksi alueidenkäytöllisten vaikutustensa vuoksi rakennuslupaa edellyttäväksi rakennushankkeeksi. Uusi rakennuskohteen määritelmä mahdollistaa erottelun rakennuskohteen ja rakennuksen välillä.

Rakennuksen elinkaarella tarkoitettaisiin peräkkäisiä ja toisiinsa liittyviä vaiheita, jotka kattavat rakennustuotteiden raaka-aineiden hankinnan, valmistuksen, kuljetukset, rakentamisen, rakennuksen käytön, rakennustuotteiden vaihdot, purkamisen sekä rakennus- ja purkumateriaalien käsittelyn ja loppusijoituksen.

Ulkopuolisella tarkastuksella tarkoitettaisiin tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 150 c §:n mukaista riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausuntoa rakennuskohteen olennaisten teknisten vaatimusten mukaisuudesta, jos rakentamisessa käytetään sellaisia rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen merkittävästi vaikuttavia suunnittelu-

ja toteutusmenetelmiä tai tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta.

Vastuuajalla tarkoitettaisiin aikaa, jonka kuluessa ilmenneistä virheistä vastuullinen taho olisi velvollinen joko korjaamaan virheen tai korvaamaan virheen korjauskustannukset rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Vastuuaika alkaisi kaikkien osapuolten kannalta rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta eikä sitä voisi sopimuksella lyhentää. Vastuullinen taho vastaisi omassa suorituksessaan olevista virheistä sekä omalle vastuulle kuuluvista, kuten alihankkijan tekemistä virheistä. Sivu-urakoitsija olisi niin ikään vastuussa rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa vastuuajoista ei ole säännöksiä, vaan takuuajasta on voitu sopia yksityisoikeudellisessa sopimuksessa, tai sopimuksessa on voitu viitata yleisiin sopimusehtoihin. Asuntokauppalain 4 luvun 14 §:n mukaisen yleisen virhesäännöksen mukaisesti asunnossa on virhe esimerkiksi silloin, jos se ei vastaa niitä säännöksissä tai määräyksissä asetettuja vaatimuksia, jotka rakennuksen oli täytettävä rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyessä sen käyttöönotettavaksi, jos asunnon ominaisuuksista aiheutuu haittaa terveydelle tai jos rakentamista tai korjaamista ei ole tehty hyvän rakentamistavan mukaisesti. Kaavoitus- ja rakentamislain mukainen vastuu voisi koskea samankaltaisia asioita. Vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään. Vastuuajan tarkoituksena on parantaa rakentamisen laatua suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa.

Vastuullisen tahon selvittäminen ei välttämättä ole aina yksinkertaista. Rakentamisessa luodaan koko ajan uusia tekniikoita, ja myös rakennusmateriaalit kehittyvät. Hyviksi mielletyt ratkaisut saattavat ajan myötä osoittautua ongelmallisiksi ja virheherkiksi. Rakennusmateriaalien puolella esimerkkinä on vaaralliseksi vasta kymmenien vuosien yleisen käytön jälkeen todettu asbesti. Vastaavanlaisia ongelmia esiintyy monien muidenkin, rakentamisessa yleisesti käytettyjen eriste- ja muiden materiaalien osalta. Takeita siitä, etteikö näin voisi käydä jatkossakin, ei välttämättä ole. Rakentamisen teknisten ratkaisujen puolella riskillisiksi ovat osoittautuneet esimerkiksi muutama vuosikymmen sitten yleisesti käytetyt ja aikakauden hyväksi rakennustavaksi mielletyt pientalojen valesokkelit.

Esitettävä vastuuaika ei lähtökohtaisesti muuta vallitsevaa oikeustilaa siltä osin, miten muusta, osin pakottavasta lainsäädännöstä seuraa erityyppisiä vastuita, miten vastuusuhteet niiden pohjalta määräytyvät ja millaisten prosessien kautta.

Vähähiilisellä rakennuksella tarkoitettaisiin sellaista rakennusta, jolle on rakennuksen suunnittelun yhteydessä arvioitu hiilijalanjälkielinkaaren ajaksi ja tämä arvioitu jalanjälki alittaisi rakennuksen hiilijalanjäljelle asetetun raja-arvon.

4 §. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä.* Pykälässä olisivat yleiset säännökset alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä. Pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 4 §:ää, mutta siinä ei enää olisi säännöstä kuntien yhteisestä yleiskaavasta ja siihen olisi lisätty kaupunkiseutusuunnitelma. Pykälän merkitys olisi lähinnä informatiivinen.

5 §. *Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Pykälässä säädettäisiin ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan mukaan kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla ja hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria. Kaavoituksessa tehtä-

vien ratkaisujen tulisi eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja rakennetta liikennetarpeen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Maakuntakaavoissa tulisi hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja muuta rakennetta. Erityisesti kaupunkiseuduilla uudisrakentaminen tulisi ohjata ensisijaisesti palveluiden ja joukkoliikenteen piiriin tai muuten varmistaa ilmaston kannalta kestävien ratkaisujen toteutuminen. Tällöin ratkaisut, jotka poikkeavat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestävälle liikennejärjestelmälle. Vähähiilisen liikennejärjestelmän edistämiseen sisältyisi joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn lisäksi myös esimerkiksi sellaisten liikenteen palvelujen alueidenkäytöllisten edellytysten varmistaminen, joilla vähennetään päästöjä aiheuttavaa liikennesuoritetta ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asuin- ja työpaikka-alueiden sijoittamista kestäviin liikkumismuotoihin tukeutuviksi ja niiden mitoitusta ja toteutuksen ajoitusta siten, että mahdollistetaan joukkoliikenteelle riittävä käyttäjäpotentiaali. Kaavoituksessa liikennejärjestelmää ja -verkkoa koskevilla valinnoilla ja ratkaisuilla tulisi edistää ilmastonmuutoksen hillintää mahdollistamalla vähähiilisten liikkumismuotojen alueidenkäytöllisten tarpeiden toteutuminen. Resurssitehokkuus sisältää laajassa merkityksessä materiaalin ja energian käytön lisäksi ilman, veden, maan ja maaperän käytön. Kaavoituksessa tehtävien valintojen tulisi tukea näiden resurssien kestävää käyttöä ja vähentää mahdollisuuksien mukaan käytöstä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle. Uusiutuville energiamuodoille edellytysten luominen tarkoittaisi muun muassa aurinkoenergian hyödyntämisen mahdollisuuksien huomioon ottamista kuntakaavoituksessa sekä tuulivoimatuotantoon soveltuvien alueiden selvittämistä ja varaamista kaavoituksessa. Edellytysten luominen uusiutuville ja vähähiilisille energiamuodoille korostaisi näiden painoarvoa suhteessa kaavoille asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin.

Pykälän *2 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan kaavoituksessa ja rakentamisessa olisi varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin sekä varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Rankkasateisiin ja taajamatulviin tulisi varautua erityisesti kuntakaavoituksessa ottamalla huomioon lisääntyvät sademäärät sekä osoittamalla kaavassa näitä koskevat ratkaisut esimerkiksi hulevesien viivytyksillä. Muita kaavoituksessa huomioitavia ilmastonmuutoksesta aiheutuvia muutoksia ja riskejä olisivat esimerkiksi lisääntyvät hellejaksot, joihin etenkin kuntakaavoituksessa tulisi varautua esimerkiksi viherrakennetta hyödyntämällä. Ekologisten yhteyksien merkitys korostuu ilmastonmuutoksen vaikutusten edetessä. Kaavoituksessa tulisi tunnistaa suunnittelualueen kannalta merkittävät ekologiset yhteydet ja varmistaa näiden säilyminen. Merkittävän ekologisen yhteyden katkaiseminen kaavoituksessa, esimerkiksi osoittamalla tällaiselle alueelle rakentamista, ei olisi mahdollista.

Pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan uusi rakentaminen tulisi sijoittaa tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta tulisi muutoin varmistaa. Uutta rakentamista ei siten saisi sijoittaa viranomaisten määrittelemille tulvavaara-alueille, ellei samalla pystyttäisi vastaamaan rakentamisen ja alueen turvallisuudesta ja käytöstä poikkeustilanteissa. Arvioitaessa rakentamista tulvavaara-alueilla tulisi ottaa huomioon rakentamisen kohde ja merkittävyys riskienhallinnan näkökulmasta.

6 §. *Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa.* Pykälässä säädettäisiin kansallisesta turvallisuudesta sekä suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien laitosten ja toimintojen sijoittamisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaavoituksessa ja rakentamisessa olisi turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Säännös vastaisi nykyisen lain 4 a §:n säännöstä kansallisesta turvallisuudesta alueidenkäytössä. Säännöksen tarkoituksena olisi korostaa tarvetta ennakollisesti ottaa huomioon kaavoituksessa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen tarvittavien alueiden kehittämismahdollisuudet sekä estää muulla alueidenkäytöllä edellä mainittujen toimintamahdollisuuksien heikentäminen. Kaavoitusviranomaisen olisi selvitettävä yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.

Pykälän *2 momentin* mukaan suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot, kuten kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat olisi sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Seveso III -direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa. Säännöksen tarkoituksena olisi, että suuronnettomuuksien vaara otetaan huomioon tuotantolaitoksia ja muita toimintoja sijoitettaessa ja laajennettaessa sekä kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä. Olisi myös varmistettava, että kaava mahdollistaa suunnitellun toiminnan. Säännöksen asiasisältö perustuisi Seveso III – direktiivin täytäntöönpanoon liittyvään ympäristöministeriön ohjekirjeeseen (22.6.2015/YM4/501/2015). Säännöksen johdosta ohjekirje olisi jatkossa tarpeeton.

Kaavoituksessa olisi huolehdittava, ettei riskille alttiita toimintoja sijoiteta liian lähelle vaaraa aiheuttavia laitoksia ja varastoja. Esimerkiksi päiväkodit, koulut, hoitolaitokset, sairaalat, asuinalueet ja vilkkaat liikenneväylät sekä luonnon kannalta erityisen herkät tai tärkeät alueet ovat tässä tarkoitettuja riskialttiita toimintoja. Kaavoitettaessa tulisi ottaa huomioon myös tuotantolaitosten toiminnan mahdollinen laajenemisvara, evakuointitarpeet ja pelastuslaitoksen toimintaedellytykset. Suuronnettomuusvaarallisten laitosten ja toimintojen sijoittamiseen sopivia alueita tai jo olemassa olevien laitosten ja toimintojen läheisyyteen kaavoitettaessa, tulisi lausunnot pyytää turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta, jotta voidaan varmistaa toimintojen turvallinen sijoittaminen. Tätä lausuntomenettelyä on korostettu jo edellä mainitussa ohjekirjeessä.

7 §. *Maailmanperintökohteet.* Pykälä koskisi niitä Suomen alueella olevia kulttuuri- ja luonnonperinnön kohteita, jotka on hyväksytty maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehtyyn yleissopimukseen (SopS 19/1987) perustuvaan maailmanperintöluetteloon. Pykälän tarkoitus on turvata kohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen huomioon ottaminen ja vaaliminen alueidenkäytön suunnittelussa ja lupakäytännöissä. Pykälän säännökset täydentävät kaavan vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja laajuutta sekä laadullisia vaatimuksia koskevaa sääntelyä täsmentäen sääntelyn asettamia vaatimuksia silloin, kun laadittavan kaavan vaikutusalueella on maailmanperintökohde. Lisäksi pykälässä täsmennettäisiin luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä koskevia rakentamisluvan myöntämisen edellytyksiä maailmanperintökohteiden osalta silloin, kun rakentaminen on toteutettavissa ilman sitä ohjaavaa asemakaavaa. Tarkoitusta tukevat myös 227 ja 228 §:n säännökset asiantuntijaviranomaisten kuulemisesta, kun haetaan tämän lain mukaista lupaa kohteeseen tai alueelle, joka kuuluu tai voi vaikuttaa maailmanperintökohteeseen.

Maailmanperintökohteiden suojelu toteutetaan kansallisesti. Suomessa maailmanperintökohteiden suojelu perustuu eri lakeihin, kuten lakiin rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010), muinaismuistolakiin (295/1963), kirkkolakiin (1054/1993) ja luonnonsuojelulakiin (1096/1996). Suojelu voidaan toteuttaa myös asemakaavalla. Kulttuuriperintökohteilla on lisäksi suojavyöhykkeet. Suojavyöhyke on maailmanperintökohdetta ympäröivä alue, jonka käyttöä ja kehittämistä koskevat kansallisiin menettelyihin perustuvat määräykset täydentävät itse maailmanperintökohteen suojelua. Suojavyöhyke voidaan toteuttaa esimerkiksi kaavamerkinnöin ja –määräyksin. Maailmanperintökohteiden ja niiden suojavyöhykkeiden rajaukset on hyväksytty ja määrätty Maailmanperintökomiteassa, joka on yleissopimuksella perustettu käsittelemään maailmanperintöluetteloa koskevat asiat.

Pykälä koskisi ensinnäkin maailmanperintökohteen rajauksen sisäpuolella olevan alueen käyttöä. Useimmiten maailmanperintökohteen alueella on voimassa kohdekohtaisia suojeluun perustuvia määräyksiä tai kaavamääräyksiä, jotka asettavat reunaehtoja alueidenkäytölle. Siten pykälä tulisi sovellettavaksi erityisesti tilanteeseen, jossa kohdetta koskevaa kaavaa oltaisiin muuttamassa. Lisäksi pykälä koskisi maailmanperintökohteen ulkopuolella olevaa aluetta koskevaa kaavaa tai lupa-asiaa silloin, kun kaava tai lupa todennäköisesti vaikuttaa kohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilymiseen. Tällä tavoin varmistettaisiin se, että suojavyöhykkeen puuttuessa tai osoittautuessa riittämättömäksi verrattuna alueidenkäytön vaikutuksiin, olisivat maailmanperintökohteiden läheisyydessä tapahtuvat muutokset kuitenkin hallittuja. Toisaalta pykälä ei välttämättä aiheuttaisi toimenpiteitä, jos suojavyöhykkeellä suunniteltu alueidenkäyttö ei voisi vaikuttaa maailmanperintökohteen arvon säilymiseen.

Yleismaailmallinen erityisarvo on kohdekohtainen. Se perustuu Maailmanperintökomitean asettamiin kriteereihin ja on vahvistettu silloin, kun kohde on hyväksytty maailmanperintöluetteloon. Sama kohde voi täyttää useamman kriteerin. Voidakseen saavuttaa ja säilyttää yleismaailmallisen erityisarvon kohteen on täytettävä myös eheyden ehto, ja sen on oltava turvattu riittävin suojelu- ja hoitotoimenpitein. Kulttuuriperintökohteiden on lisäksi täytettävä autenttisuuden ehto. Eheys liittyy kohteen kokonaisuuteen ja koskemattomuuteen ja autenttisuus siihen, miten totuudenmukaisesti ja uskottavasti kohteen arvot ilmenevät sen piirteissä.

Arvioitaessa kaavan tai luvan myöntämisen vaikutuksia maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon kannalta on siten lähtökohdaksi otettava Maailmanperintökomitean vahvistamat hyväksymisperustelut. Käsillä olevan hankkeen kannalta arviointi saattaa kuitenkin edellyttää syventävää selvitystä kohteen arvoista ja siitä, mitkä kohteen piirteet niitä ilmentävät.

Pykälän *1 momentin* mukaan suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset maailmanperintökohteen yleismaailmalliseen erityisarvoon olisi arvioitava, jos kohde sijaitsisi laadittavana olevan kaavan vaikutusalueella. Jos suunnitelma koskisi maailmanperintökohteen rajauksen sisäpuolella olevaa aluetta, sillä lähtökohtaisesti olisi merkittäviä vaikutuksia maailmanperintökohteen yleismaailmalliseen erityisarvoon ja nämä olisi selvitettävä ja arvioitava. Suojavyöhykkeellä ja sen ulkopuolella kaavan vaikutusalueen laajuus olisi määriteltävä suunnitelman sisällön ja laajuuden sekä kyseisen maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon sisällön perusteella. Esimerkiksi jos maailmanperintökohteen yleismaailmallinen erityisarvo perustuisi osaltaan maisemallisiin arvoihin ja suunnitelma voisi vaikuttaa näihin arvoihin, voisi vaikutusalue ulottua maailmanperintökohteeseen, vaikka suunnitelma koskisi suojavyöhykkeen ulkopuolista aluetta. Momentissa tarkoitettujen selvitysten riittävyyden kannalta keskeistä on niiden laatu. Selvitys ja arvio vaikutuksista maailmanperintökohteeseen voidaan tehdä tarvittaessa erillisenä, mutta se voi myös sisältyä muihin selvityksiin ja arvioihin.

Jos kaavan vaikutusalueella on maailmanperintökohde, olisi pykälän *2 momentin* mukaan kaavaa laadittaessa varmistettava, että kohteen yleismaailmallinen erityisarvo säilyisi. Tämä olisi otettava huomioon valittaessa sitä suunnitelmavaihtoehtoa, jonka perusteella kaava laadittaisiin sekä tarkemmin ohjattaessa kaavaan perustuvaa rakentamista. Kaavaa laadittaessa olisi myös pidettävä silmällä sitä, olisiko kaavoituksen keinoin mahdollista vahvistaa niitä maailmanperintökohteen piirteitä, jotka sen erityisarvoa ilmentävät.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että käsiteltäessä sijoittamislupaa alueella, jolla ei ole asemakaavaa, olisi varmistettava, ettei luvan myöntäminen vaikeuta maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilyttämistä. Momentti koskisi sijoittamisluvan edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella. Asemakaava-alueella kaava ohjaisi rakentamista siten, että asiasta ei olisi tarpeen erikseen säätää. Asemakaava-alueen ulkopuolella 211 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan sijoittamisluvan edellytyksenä olisi, että rakentaminen ei vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. Maailmanperintökohteessa ja sen suojavyöhykkeellä mutta myös suojavyöhykkeen ulkopuolella olisi varmistuttava kohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilymisestä, kun lupa todennäköisesti voisi siihen vaikuttaa.

Jos rakentamislupaa asemakaava-alueen ulkopuolella koskeva hakemus hylättäisiin sillä perusteella, että luvan myöntäminen vaikeuttaisi maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilyttämistä eikä kiinteistönomistaja luvan epäämisen johdosta voisi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, olisi hänellä oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Säännöstä sovellettaisiin silloin, kun mikään muu lupaedellytys ei olisi luvan esteenä. Säännös olisi myös viimesijainen muualla tässä laissa tai muussa laissa säädettyyn korvausoikeuteen nähden. Jos kiinteistönomistaja esimerkiksi maailmanperintökohteen suojelua koskevan erityislain tai kaavamääräysten johdosta olisi oikeutettu korvaukseen rakentamisen estymisestä, ei hänellä olisi oikeutta korvaukseen tämän pykälän nojalla. Esimerkiksi muinaismuistolain 12 §:ssä säädetty oikeus korvaukseen kajoamislupahakemuksen hylkäämisestä syrjäyttäisi tässä pykälässä säädetyn korvauksen. Myös 357 §:ssä säädetty korvaus luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen aiheuttamasta lupahakemuksen hylkäämisestä syrjäyttäisi tässä pykälässä säädetyn korvauksen. Arvioitaessa sitä, onko lupahakemuksen hylkääminen johtunut 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta rajoituksesta, merkitystä olisi hylkäämispäätöksen perustelujen lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai Museoviraston lausunnolla lupahakemuksen hyväksymisestä maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon kannalta.

8 §. *Saamelaisten oikeudet.* Pykälässä ehdotetaan säädettävän saamelaisten oikeuksista. Voimassa olevassa laissa ei ole saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Esimerkiksi kaavaa laadittaessa olisi siten pyrittävä löytämään ratkaisu, joka kaavan tavoitteet ja muut alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset huomioon ottaen mahdollisimman hyvin tukee ja edistää saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien, perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumista.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin lisäksi heikentämiskiellosta, joka täydentäisi 1 momentissa säädettyä huomioonottamisvelvoitetta. Kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saisi vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Tällainen kaava olisi siis laadittava siten, että se ei heikennä vähäistä suuremmassa määrin saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia, perustuslaissa turvattuja oikeuksia.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista. Saamelaisilla on myös perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean mukaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.

Pykälässä ehdotetut saamelaisten oikeuksia koskevat säännökset turvaavat osaltaan perustuslaista ja KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumista. Säännöksiä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Säännökset suojaisivat osaltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia. Perustuslain tapaan säännökset antaisivat suojaa saamelaiselle kulttuurimuodolle.

2 luku **Viranomaiset**

9 §. *Ympäristöministeriön tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin ympäristöministeriön tehtävistä. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän *1 momentin* mukaan ympäristöministeriön vastuulla olisivat alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Tähän sisältyisi muun muassa alan lainsäädännön kehittäminen ja sen soveltamiseen liittyvä ohjeistus ja kehittämistyö. Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluisi myös alueidenkäytön seuranta. Seurantatehtävästä on nykyisin säädetty vain asetuksen tasolla.

Pykälän *2 momentin* mukaan ympäristöministeriö vastaisi myös merialuesuunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta sekä merialuesuunnitteluun liittyvästä yhteistyöstä naapurivaltioiden kanssa.

Pykälän *3 momentin* mukaan ympäristöministeriölle kuuluvat lisäksi myös rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 305/2011, jäljempänä rakennustuoteasetus, jäsenvaltiolle asetetut toimintavelvoitteet. Ympäristöministeriö huolehtisi alan viranomaisten antamien rakentamista koskevien teknisten vaatimusten yhteensovittamisesta.

Pykälän *4 momentin* mukaan tarkempia säännöksiä ympäristöministeriön tehtävistä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

10 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä.

Pykälän *1 momentissa* säädettävää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävää ehdotetaan täsmennettäväksi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna lisäämällä velvoitteet tiedottaa kunnille alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista sekä tukea kuntia alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten soveltamisessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi toteuttaa edistämistehtäviä tässä

laissa säädettyjen kehittämiskeskustelujen ja kaavojen viranomais- ja työneuvottelujen yhteydessä, neuvomalla rakennusvalvontoja säännösten soveltamisessa sekä luomalla verkoston pienten ja suurten rakennusvalvontojen välille asiantuntemuksen välittämiseksi tavanomaisten ja vaativan tasoisten rakennusvalvontojen välillä vaativien rakennuskohteiden lupakäsittelyssä esiin tulevien kysymysten ja tulkintojen selvittämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi myös resurssiensa puitteissa ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella järjestää kunnille koulutusta tai infotilaisuuksia ajankohtaisista tämän lain soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä, osallistua kaavoitustoimeen tai rakennusvalvontaan liittyviin kehittämishankkeisiin sekä antaa kunnille asiantuntija-apua. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävä ei rajoittaisi kuntien oman toimivaltansa puitteissa tekemää ratkaisutoimintaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueidenkäytön valvontatehtävästä. Valvontatehtävää ehdotetaan laajennettavaksi kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan tämän lain säännöksiä. Valvonta koskisi siis kaavojen, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laadintaa sekä niiden valmistelumenettelyyn liittyviä vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Valvonta kattaisi myös tämän lain mukaisia lupamenettelyjä koskevat säännökset siltä osin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on lupia koskevista päätöksistä säädetty valitusoikeus. Rakentamisen osalta valvontatehtävä ehdotetaan poistettavaksi kokonaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä muutettiin vuonna 2017 siten, että ohjaustehtävä poistettiin ja valvontatehtävää supistettiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Nyt ehdotettavat muutokset palauttaisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ei säädettäisi kuntien alueidenkäytön ohjaustehtävää, toisin kuin ennen vuotta 2017 voimassa olleessa laissa. Tämäkin osaltaan korostaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kuntien alueidenkäyttöä edistävää roolia sekä valvontatehtävän tarkoitusta päätösten lainmukaisuuden valvontana.

11 §. *Maakunnan liiton tehtävät.* Pykälän mukaan maakunnan liiton tehtävänä olisi maakunnan alueidenkäytön suunnittelu sekä merialuesuunnittelu. Pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 19 §:ää, mutta siinä olisi rajattu maakunnan suunnittelutehtävä koskemaan vain alueidenkäytön suunnittelua. Tämä johtuu siitä, että laissa ei enää olisi tarkoitus säätää maakunnan muusta suunnittelusta kuin alueidenkäytön suunnittelusta. Voimassa olevan lain 25 §:ää vastaavaa pykälää maakunnan suunnittelun tehtävistä ei ehdoteta enää otettavaksi lakiin.

12 §. *Kunnan tehtävät.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kunnan tehtävistä. Kunnan olisi huolehdittava alueidenkäytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla olisi oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 20 §:n 1 momenttia.

Erityisesti asukasluvultaan suurissa tai suurehkoissa kunnissa kunnan kaavoitustoimen tehtävien asianmukaisen hoitamisen on katsottava edellyttävän, että kunnalla on palveluksessaan riittävän pätevyyden omaava kaavoittaja. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan, että kunnassa, jonka asukasluku on yli 6000, on oltava kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voisi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voisi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 20 §:n 2 momenttia.

Yli 6000 asukkaan kunnassakin olosuhteet saattavat yksittäistapauksessa olla sellaiset, ettei kaavoittajaa tehtävien määrä ja laatu huomioon ottaen ole pidettävä välttämättömänä. Tämän vuoksi ja tarpeellisen joustavuuden turvaamiseksi ympäristöministeriöllä olisi pykälän 3 momentin mukaan oikeus erityisestä syystä myöntää määräajaksi kunnalle poikkeus pykälän 2 momentin mukaisesta velvoitteesta. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi kunnan sellaiset olosuhteet, joissa kaavoitustehtäviä on kunnan väkilukuun nähden suhteellisen vähän, tai olosuhteista johtuvat ongelmat kuntien yhteisen kaavoittajan hankkimisessa. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 20 §:n 3 momenttia.

13 §. *Kaavan laatijan pätevyys.* Pykälässä säädettäisiin kaavan laatijan pätevyydestä. Kaavan laatijalla olisi oltava suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus. Säännös vastaisi nykyistä kaavan laatijan pätevyyttä koskevaa sääntelyä.

Suoritetun korkeakoulututkinnon soveltuvuutta samoin kuin säännöksen edellyttämää kokemusta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota kulloisenkin kaavoitustehtävän vaatimusten mukaisesti muun muassa yhdyskuntakehityksen, rakennuskulttuurin, kaavoitukseen liittyvien ympäristö-, maisema- ja liikennekysymysten sekä taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten tuntemukseen. Myös kaavan laadintaan liittyvien vuorovaikutus- ja päätöksentekomenettelyjen hallintaan sekä kaavatasosta riippuen kaavan toteuttamiseen kuuluvien rakennussuunnittelun ja kiinteistöteknisten kysymysten tuntemukseen olisi kiinnitettävä huomiota. Varsinkin laaja-alaiset tai muutoin merkittävät kaavoitustehtävät edellyttävät yleensä useiden henkilöiden kokemuksen ja koulutuksen tuoman ammattitaidon yhdistämistä. Tällöin kaavan laadinnassa vastuullisena olevan henkilön pätevyyden arvioinnissa korostuisi erityisesti kyky hallita ja johtaa kaavoitustyön kokonaisuutta.

14 §. *Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät***.** Pykälässä säädettäisiin alueidenkäytön seurannasta. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan ympäristöministeriön olisi järjestettävä alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta. Ministeriö tarvitsee riittävät tiedot alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilasta ja kehitysnäkymistä koko maassa, jotta ministeriö voi yleisellä tasolla kehittää ja ohjata alueidenkäytön suunnittelua. Seurantatiedon avulla ministeriön on voitava arvioida elinympäristön tilaa ja sen kehityssuuntia, alueidenkäytön ohjausvälineiden vaikuttavuutta sekä kaavoituksen toteutumista ja vaikuttavuutta ympäristöön.

Pykälän *2 momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi huolehdittava kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävän edellyttämästä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan. Tietoja tarvitaan, jotta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa asiantuntija-apua kunnille kaavojen laadinnassa ja muussa alueiden käytössä. Tietojen tallentamisesta valtakunnallisiin seurantajärjestelmiin voidaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa kuitenkin luopua, koska tiedot saadaan uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta.

Pykälän *3 momentin* mukaan maakunnan liiton olisi huolehdittava maakunnan alueiden käytön suunnittelun edellyttämästä alueiden käytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

Pykälän *4 momentin* mukaan kunnan olisi huolehdittava kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueiden käytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

3 luku **Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet**

15 §. *Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö.* Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena olisi alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevien valtakunnallisten ja kansainvälisten tarpeiden toteuttamisen edistäminen ja varmistaminen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja tehtävät, valmistelu, niistä päättäminen sekä oikeusvaikutukset säilyisivät pääpiirteissään nykyisen lain kaltaisena.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet edistäisivät lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Tavoitteilla myös turvattaisiin kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa. Tavoitteiden tarkoituksena olisi määrittää ja sovittaa yhteen alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Tavoitteilla olisi mahdollista turvata myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen toteuttamisedellytykset alueidenkäytössä.

Pykälän *2 momentissa* määriteltäisiin ne asiat, joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat koskea. Tavoitteet kohdentuisivat asioihin, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien tai energiahuollon kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys, kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen kestävään käyttöön tai ympäristöhaittojen välttämiseen.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kansainvälinen merkitys liittyisi valtioiden rajat ylittäviin alueidenkäytön tai aluerakenteen kehittämiskysymyksiin tai kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin. Vastaavasti valtakunnallisuutta määrittelevänä ominaisuutena on asian merkityksen tai vaikutusten ulottuminen koko maan tai laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle. Tällaisia ovat monet aluerakenteen, liikennejärjestelmän, energiahuollon ja muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen ja infrastruktuurin kehittämiseen tai esimerkiksi maanpuolustuksen turvaamiseen liittyvät kysymykset ja aluetarpeet.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukainen kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön kohdistuisi maailmanperintökohteisiin, valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin, valtakunnallisesti merkittäviin rakennettuihin kulttuuriympäristöihin ja valtakunnallisesti merkittäviin arkeologisiinkohteisiin sekä näitä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Kansainvälinen ja valtakunnallinen luonnonperintö liittyisi erityisesti luonnonsuojeluohjelmiin ja kansainvälisillä sopimuksilla turvattuihin luonnonarvoihin.

Alueidenkäytön ja alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisratkaisuilla on usein huomattavan suuria vaikutuksia pykälän 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun ilmastonmuutokseen ja laajemmin ekologiseen kestävyyteen muun muassa liikenteen määrän ja kulkumuotojakauman taikka ympäristövaikutusten kannalta keskeisten toimintojen, kuten teollisuuden ja energiatuotannon sijoittumisen kautta. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja sitä koskevien kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi on tarpeen, että luonnonsuojelualueiden ohella myös muut luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat alueet ja ekologiset yhteydet otetaan huomioon alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa, ja että valtioneuvosto voisi antaa niiden toteuttamista edistäviä tavoitteita. Luonnonvarojen kestävän käytön osalta valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa korostuisi luonnonvarojen käytön ja sen ympäristöllisten vaikutusten yhteen sovittaminen muiden alueidenkäyttötarpeiden kanssa.

Merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen liittyvät tavoitteet voisivat koskea alueidenkäytön ratkaisuja, joilla on huomattavaa vaikutusta esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, liikenteen ja tuotantotoiminnan päästöihin, meluun ja muihin terveyshaittoihin tai ympäristöön vaikuttaviin onnettomuusriskeihin.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon lain 1 §:n tavoite ja alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset. Tällä korostetaan sitä, että tavoitteilla edistetään kestävää kehitystä ja toisaalta sitä, että tavoitteet edistävät lain alueidenkäytön suunnitteluun kohdistuvia vaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet annettaisiin lähinnä sanallisina. Tarvittaessa voitaisiin käyttää kartallista tai muuta esitystapaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat olla alueidenkäyttöä, esimerkiksi ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, suuntaavia tavoitteita tai tiettyyn alueidenkäyttöön tai alueeseen kohdennettuja edellistä konkreettisempia reunaehto- ja toimeksiantotyyppisiä tavoitteita.

16 §. *Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu ja niistä päättäminen.* Valtioneuvosto päättäisi tavoitteista yleisistunnossaan. Asian merkityksen kannalta olisi perusteltua varata eduskunnalle mahdollisuus ottaa kantaa esitettyihin tavoitteisiin ennen kuin valtioneuvosto päättää niistä. Tavoitteiden valmistelusta vastaisi ympäristöministeriö. Tavoitteet olisi valmisteltava niiden muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa, joita asia koskee. Lisäksi pykälässä korostettaisiin valmistelun perustumisesta eri tahojen vuorovaikutukseen.

Tavoitteiden valmistelu perustuisi valtakunnallisten tarpeiden tunnistamiseen ja niiden merkittävyyden arviointiin alueidenkäytön tilanteen ja kehitysnäkymien pohjalta sekä tarpeiden yhteen sovittamiseen. Tavoitteiden ajantasaisuuden arviointi ja tavoitteiden toteutumisen seuranta olisivat keskeinen osa valmistelua**.**

Tavoitteiden valmistelua koskevaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että asetuksen mukaiset velvoitteet vaikutusten arvioinnista ja ehdotusta koskevasta lausuntomenettelystä nostetaan lakiin. Lausuntomenettelyn osalta ehdotetaan, että maakuntien liittojen ohella myös kunnilta on pyydettävä lausunto aina, mikäli asia koskee niitä. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että kuntien kaavoituksella on aikaisempaa keskeisempi rooli tavoitteiden toteuttamisessa maakuntakaavoituksen keskittyessä maakunnallisiin kysymyksiin nykyistä rajatummin oikeusvaikutuksin. Selvyyden vuoksi olisi syytä todeta myös velvoite pyytää saamelaiskäräjien lausunto, jos valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat saamelaisten kotiseutualuetta tai voivat vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Tavoitteiden valmistelua koskevaa pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että valmistelu perustuisi eri tahojen vuorovaikutukseen ja alueidenkäytön valtakunnallisten tarpeiden seurantaan. Vuorovaikutus käsittäisi paitsi asian kannalta keskeisten viranomaistahojen, järjestöjen ja muiden vastaavien kanssa käytävän dialogin, myös edellytysten luomisen julkiselle keskustelulle. Pykälään lisätty alueidenkäytön valtakunnallinen seuranta on myös julkisen keskustelun kannalta keskeistä, koska sen myötä voidaan nostaa esille alueidenkäytön ja alue- ja yhdyskuntarakenteen merkitystä ja kehittämisen tarpeita osana muuta yhteiskuntakehitystä.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa olisi niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa noudatettavasta menettelystä.

17 §. *Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset.* Pykälän mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa huomioon kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa.

Tavoitteet tulisi ottaa huomioon maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksessa siltä osin ja sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä ja tarkoitus edellyttävät ja mahdollistavat. Aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Siksi on tärkeää, että valtion viranomaisten toiminta tukee ja edistää tavoitteiden toteutumista.

Ehdotettu sanamuoto mahdollistaa valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamisen kannalta tarvittavan joustavuuden, mutta edellyttää huolehdittavan siitä, että valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamista edistetään. Huomioon ottaminen tarkoittaa toimimista tavalla, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia niiden toteuttamiseen. Edistäminen tarkoittaa aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista edistävää toimintatapaa ja ratkaisuja.

4 luku **Maakuntakaava**

Yleistä

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Myös maakuntakaavaa nykyisin kuormittavaa informatiivista sisältöä vähennettäisiin.

Lähtökohtana olisi, että maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava, koska nykyisin maakuntakaavaa koskevissa säännöksissä ei ole säännöstä siitä, mitä asioita maakuntakaavassa tulee esittää. Lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

Muutos nykytilaan verrattuna koskisi myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia eli maakuntakaavan ohjeena olemista muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle. Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteiden, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta. Tämä korostaisi maakuntakaavoituksen roolia pitkän aikavälin yleispiirteisenä suunnitelmana.

18 §. *Maakuntakaavan tarkoitus ja sisältö***.** Pykälässä säädettäisiin maakuntakaavan tarkoituksesta ja sisällöstä.

Pykälän *1 momentin* mukaan maakuntakaavan tarkoituksena olisi osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestävälle kehittämiselle. Maakuntakaavassa korostuisi siten suunnittelun yleispiirteisyys ja koh-

dentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn erityisesti pitkällä aikavälillä. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi.

Pykälän *2 momentin* mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Säännöksessä määriteltäisiin nykyistä lakia selkeämmin, mitä asioita maakuntakaavassa on esitettävä. Kehittämisen periaatteiden esittäminen tarkoittaisi sitä, että maakuntakaava painottuisi erityisesti maakunnan alueidenkäytön kehittämisen tavoitteiden, suunnan ja periaatteiden määrittelyyn yksittäisten alueidenkäyttöratkaisujen sijaan. Maakuntakaavan esittämistavassa painottuisivat näin ollen nykyisen lain mukaisten kehittämisperiaatemerkintöjen kaltaisten merkintöjen käyttö, mutta myös alueen käyttötarkoituksen määrittävien aluevarausmerkintöjen sekä eri alueiden ominaisuuksia kuvaavien merkintöjen käyttö olisi edelleen mahdollista. Maakuntakaavassa painottuisi myös kuntien ja muiden viranomaisten alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien suunnittelumääräysten käyttö. Maakuntakaavojen sisältö ja esitystapa on jo paljolti kehittynyt tähän suuntaan viime vuosien aikana.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet. Aluerakenteeseen kuuluvat 3 §:n mukaisesti keskukset ja niiden väliset liikenneyhteydet sekä teknisen huollon infrastruktuuri siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen kuuluisivat maakunnan erikokoisten keskusten suhde toisiinsa nähden. Teknisen huollon infrastruktuuri käsittäisi kantaverkon voimajohdot, vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden.

Maakunnan aluerakenteeseen ei kuuluisi kunnan, kaupungin tai kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne eikä merkitykseltään maakunnallisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin osoittaminen maakuntakaavassa. Aluerakenteeseen ei myöskään kuuluisi kunnan keskustatoiminta-alueen ulottuvuuden määrittelyä. Nämä ratkaistaisiin kuntakaavoituksessa. Aluerakenne ei myöskään käsittäisi energiantuotannon alueita, teollisuuden tai muun elinkeinotoiminnan alueita, luonnonvarojen hyödyntämisen alueita, kuten turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita eikä puolustusvoimien alueita.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet. Liikennejärjestelmää ja sen kehittämistä käsiteltäisiin kaavassa siltä osin kuin kyseessä ovat alueidenkäyttöön liittyvät kysymykset. Maakuntakaavalla ei siis ratkaistaisi esimerkiksi liikenteen palvelujen järjestämistä maakunnan alueella, vaan liikennejärjestelmän kehittämiseen maakuntakaavassa sisältyisi väylien ja terminaalien lisäksi tarpeellisten alueidenkäytöllisten edellytysten luominen mm. joukkoliikenteen tai kuljetuspalveluiden toiminnalle. Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja ja niiden kehittämistä käsiteltäisiin yleispiirteisesti ja sovittaen yhteen muun alueidenkäytön kanssa. Maakuntakaavassa voitaisiin käsitellä myös liikenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisen aiheuttamia vaikutuksia ja rajoituksia, jos se on tarpeen liikennejärjestelmän toiminnan ja kehittämismahdollisuuksien turvaamiseksi tai liikenteen ja muiden toimintojen yhteen sovittamiseksi. Tällaisia ovat esim. lentoasemien melukysymykset.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Maakuntakaavassa esitettäisiin maakunnallisen viherrakenteen kehittämisen periaatteet viherrakenteeseen kuuluvien erilaisten alueiden ja niiden välisen kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistys- ja maisema-arvojen sekä ilmastonmuutoksen näkökulmasta. Viherrakenteen kehittämisen periaatteita

tarkasteltaisiin kokonaisuutena niin, että muun muassa alueiden kytkeytyneisyys otetaan huomioon suunnittelutason edellyttämällä tavalla.

Viherrakenteeseen kuuluisi alueita, joilla on maakunnallista merkitystä suojelun ja virkistyksen kannalta sekä alueita, joilla on maakunnallista merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistysarvojen tai ilmastonmuutoksen näkökulmista. Osaan näistä alueista voisi liittyä alueidenkäytön rajoituksia, mutta viherrakenteeseen voisi kuulua myös alueita, joihin ei tällaisia rajoituksia liittyisi.

Viherrakenteen sisältö ja oikeusvaikutukset vastaisivat pääosin nykyisen lain mukaisia maakuntakaavoja. Muutoksena nykytilanteeseen olisi kuitenkin se, että maakuntakaavoissa ei olisi enää velvoitetta osoittaa luonnonsuojelulain 7 ja 77§:n mukaisiin ohjelmiin ja -päätöksiin kuuluvia alueita. Nämä alueet on suojeltu tai tullaan suojelemaan luonnonsuojelulain nojalla. Jo suojeltujen alueiden osoittaminen nykyisissä maakuntakaavoissa on lähinnä informatiivista. Tulevaisuudessa näiden alueiden luonnonarvot tulisi ottaa huomioon suoraan kaikilla kaavatasoilla kaavojen laadullisten vaatimusten perusteella. Suojelualueita koskevat tiedot ja rajaukset saataisiin suoraan valtion paikkatietoaineistoista.

Pykälän *3 momentin* mukaan kehittämisen periaatteiden esittämisessä otettaisiin huomioon alueellisten olosuhteiden ja tarpeiden erilaisuus. Viherrakenteen osalta kehittämisen periaatteet esitettäisiin maakuntakaavassa ottaen huomioon maakunnan alueelliset olosuhteet sekä alueellisten tarpeiden erilaisuus. Viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien esittämisen tarve on suurin tiheään asutuilla alueilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, koska alueidenkäytön paineet ovat näillä alueilla suurimmat. Niiden ulkopuolella viherrakenteen esittämisessä painottuvat kaupunkien läheisten alueiden ekologiset yhteydet, virkistysreitit ja luontomatkailun tarpeet, jotta viherrakenteen kokonaisuudesta voidaan näillä alueilla varmistua.

Pykälän *4 momentin* mukaan maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvät alueet, kuten kaivostoiminnan, turvetuotannon ja maa-ainesten oton alueet, energiantuotannon, kuten esimerkiksi tuulivoimaloiden alueet, teollisuuden ja muun elinkeinotoiminnan alueet, puolustusvoimien alueet ja kulttuuriperinnön alueet.

Pykälän *5 momentin* mukaan maakuntakaavassa käsiteltäisiin 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja asioita vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Voimassa olevassa laissa oleva säännös, joka koskee aluevarausten osoittamista useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi, poistuisi. Ehdotettu säännös korostaa maakuntakaavan roolia yleispiirteisenä suunnitelmana, jossa esitetään vain valtakunnallisia tai maakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä.

19 §. *Maakuntakaavan laatiminen ja hyväksyminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntakaavan laatimisesta ja hyväksymisestä. Pykälän säännökset vastaisivat voimassa olevan lain säännöksiä maakuntakaavan laatimisesta ja hyväksymisestä.

Pykälän *1 momentin* mukaan maakunnan liiton olisi huolehdittava tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, ajan tasalla pitämisestä ja kehittämisestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan maakuntakaava voitaisiin nykyiseen tapaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain, eli jotakin tiettyä teemaa koskien tai rajatulle, maakuntaa pienemmällä alueelle. Laadittaessa maakuntakaava osa-alueittain tulisi nykyistä säännöstä vastaavasti asettaa

kaavan valmistelua ohjaamaan maakunnan liiton toimielin, jossa on asianomaisten kuntien ehdottamia jäseniä.

Pykälän *3 momentin* mukaan maakuntakaavan hyväksyisi maakuntavaltuusto kuten nykyäänkin.

20 §. *Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota maakuntakaavaa laadittaessa. Laadulliset vaatimukset olisivat nykyisten maakuntakaavan sisältövaatimusten kaltaisia ja perusteena maakuntakaavan sisällön lainmukaisuuden arvioinnille.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdassa säädettäisiin *aluerakenteen taloudellisuutta, toimivuutta ja kestävyyttä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Aluerakenteen taloudellisuuden, toimivuuden ja kestävyyden huomioon ottaminen edellyttäisi maakuntakaavoituksessa sellaisen aluerakenteen kehittämistä, joka mahdollistaisi olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisen, edistäisi palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, vähentäisi liikennetarvetta sekä edistäisi kestävää liikennettä. Aluerakenteen kestävyyden kannalta olisi keskeistä myös se, että aluerakenteen kehittäminen perustuisi realistisiin kehitysarvioihin maakunnan väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehityksestä. Vaatimus vastaisi aluerakenteen osalta voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 1 kohdan sisältöä muutettuna siten, että nykyisen tarkoituksenmukaisuuden sijaan vaatimuksena on aluerakenteen taloudellisuus, toimivuus ja kestävyys. Oleellisena muutoksena on se, että nykyiseen vastaavaan vaatimukseen sisältyvä yhdyskuntarakenne jäisi pois.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin *liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviä liikenteen ja teknisen huollon järjestelyjä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta.*

Liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä koskevan vaatimuksen täyttävä maakuntakaava pohjautuisi liikennejärjestelmän kehittämistä maakuntakaavan aikatähtäimellä koskevaan suunnitteluun, ja siinä olisi huomioitu eri henkilö- ja tavaraliikennemuotojen alueidenkäytölliset tarpeet, jotka johtuvat esimerkiksi liikenteen sujuvuuteen, liikkumis- ja kuljetusmuotojen yhteistyön parantamiseen, kasvihuonekaasupäästöjen ja muiden liikenteen haitallisten ympäristö- ja terveysvaikutusten vähentämiseen tai liikenteen turvallisuuteen liittyvistä kehittämistarpeista. Vaatimus olisi uusi.

Ympäristön kannalta kestävillä liikenteen ja teknisen huollon järjestelyillä tarkoitettaisiin sitä, että maakuntakaavan liikennejärjestelmää ja -verkkoja ja teknistä huoltoa koskevissa ratkaisuissa ehkäistäisiin ja vähennettäisiin liikenteestä, liikennejärjestelmästä sekä teknisen huollon järjestelmistä aiheutuvia haitallisia ympäristö-, terveys- ja turvallisuusvaikutuksia ja -riskejä, luotaisiin edellytyksiä kestäville liikenteen ja energian tuotannon muodoille, hyödynnettäisiin säästeliäästi uusiutumattomia luonnonvaroja ja vesivaroja ja hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti olemassa olevaa infrastruktuuria. *Talouden kannalta kestävät liikenteen ja teknisen huollon järjestelyt* tarkoittaisivat sitä, että liikennejärjestelmää ja teknisen huollon järjestelmiä kehitettäisiin kustannustehokkaasti ja ennakoituja tarpeita vastaavasti perustuen ensisijaisesti olemassa olevan infrastruktuurin ja järjestelmien sekä jo tehtyjen isojen investointien tehokkaaseen hyödyntämiseen. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 3 kohtaa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin *luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kiertotaloutta koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Luonnonvarojen kestävän käytön periaatteet koskisivat maa-aineksia, kaivoskivennäisiä, turvetta, vesivaroja sekä metsiä ja peltoja. Maakuntakaavassa olisi tarpeen kiinnittää huomiota luonnonvarojen hyödyntämisen kestävyyteen sekä kiertotalouden kasvuun. Maakuntakaavassa otettaisiin huomioon luonnonvarojen kestävän käytön sekä

kiertotalouden maakunnalliset kehittämistarpeet sekä alueen olosuhteet ja ympäristön erityispiirteet. Bio- ja kiertotalouden edellytysten parantamiseksi olisi tarpeen huomioida myös logistiikan toimivuus. Osana luonnonvarojen kestävää käyttöä maakuntakaavoissa olisi tarpeen ottaa huomioon maa- ja metsätalouden kannalta riittävän yhtenäiset alueet. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 4 kohtaa luonnonvarojen osalta. Kiertotaloutta koskeva vaatimus olisi uusi.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin *elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksillä tarkoitettaisiin maakunnan elinkeinojen ja elinkeinorakenteen kehittämisen ja uusiutumisen kannalta suotuisia alueidenkäytöllisiä edellytyksiä. Toimintaedellytyksiin vaikuttaisi etenkin sellainen aluerakenne sekä liikennejärjestelmä ja -verkko, jotka tukevat maakunnan ja sen eri osien vahvuuksien, voimavarojen ja sijaintitekijöiden hyödyntämistä. Erityistä huomiota olisi tarpeen kiinnittää maakunnan keskusten ja keskusverkon sekä maaseudun toimintakykyyn ja vuorovaikutukseen esimerkiksi elinkeinojen synergiaetujen edistämiseksi. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 5 kohtaa.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin *maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamista ja vaalimista koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Maiseman ja kulttuuriperinnön turvaaminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa varmistetaan maiseman ja kulttuuriperinnön kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilyminen. Kansainvälisillä arvoilla tarkoitettaisiin muun muassa kulttuuriperintöä edustavia maailmanperintökohteita. Valtakunnallisesti arvokkaan kulttuuriperinnön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Lisäksi maiseman ja kulttuuriperinnön vaaliminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa tunnistettaisiin maiseman ja kulttuuriperinnön maakunnallinen ominaisluonne ja erityispiirteet ja ne otettaisiin huomioon siten, että näiden arvojen säilymistä edistetään. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 6 kohtaa maiseman ja kulttuuriperinnön osalta. Kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilymisen varmistamista koskeva vaatimus olisi uusi.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin *luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Luonnonarvoihin sisältyvät sekä elollisen että elottoman luonnon arvot. Valtakunnallisella tasolla luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun keskeiset tavoitteet on määritelty luonnonsuojelulaissa. Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä luonnonarvoista samoin kuin arvokkaista yhtenäisistä luonnonalueista sijaitsee kuitenkin suojelualueiden ulkopuolella. Luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen maakuntakaavassa edellyttäisi, että maakuntakaavassa varmistetaan kansainvälisten ja valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen. Kansainvälisillä luonnonarvoilla tarkoitettaisiin muun muassa luonnonperintöä edustavia maailmanperintökohteita. Luonnonarvojen vaaliminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa tunnistetaan ja otetaan huomioon maakunnalliset luonnonarvot ja niiden säilymistä edistetään. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 6 kohtaa luonnonarvojen vaalimisen osalta. Vaatimukseen on lisätty luonnonarvojen rinnalle luonnon monimuotoisuus. Luonnonarvojen ja monimuotoisuuden turvaamista koskeva vaatimus olisi uusi.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 2 momentin mukaan luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Vastaavaa vaatimusta ei sisältyisi maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin. Nykyisen vaatimuksen vakiintuneen laintulkinnan mukaan nämä alueet on osoitettava

aluevarausmerkinnöin maakuntakaavoissa. Alueet on kuitenkin suojeltu tai tullaan suojelemaan luonnonsuojelulain nojalla ja tämän vuoksi niiden merkitys nykyisissä maakuntakaavoissa on lähinnä informatiivinen. Tulevaisuudessa näiden alueiden luonnonarvot tulisi ottaa huomioon suoraan kaikilla kaavatasoilla kaavojen laadullisten vaatimusten perusteella siten, että niiden arvojen säilyminen varmistetaan. Tämä koskee myös maakuntakaavaa.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin *virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyttä ja viherrakenteen jatkuvuutta koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Maakuntakaavassa tulisi huolehtia merkitykseltään maakunnallisten virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyydestä sekä tunnistaa ja ottaa huomioon sellainen maakunnallinen viherrakenne, jolla on merkitystä erityisesti alueiden välisen kytkeytyneisyyden ja ekologisten yhteyksien kannalta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen sekä ilmastonmuutoksen näkökulmat. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 7 kohtaa virkistysalueiden riittävyyden osalta. Viherrakenteen jatkuvuutta koskeva vaatimus olisi uusi.

Pykälän *2 momentin* mukaan maakuntakaava olisi sovitettava yhteen kaava-alueeseen rajoittuvien maakuntien maakuntakaavojen kanssa. Yhteen sovittamisen vaatimus koskisi erityisesti niitä maakuntakaavan osia, joilla on merkitystä ja vaikutusta kaava-alueeseen rajoittuvien maakuntien maakuntakaavoihin. Tällaisia olisivat erityisesti valtakunnalliset ja ylimaakunnalliset liikenneyhteyksiä ja teknisen huollon verkostoja koskevat varaukset sekä sellaiset varaukset, joilla olisi sijaintinsa ja mittakaavansa perusteella merkittäviä vaikutuksia kaava-alueeseen rajoittuvien maakuntien maakuntakaavoihin. Vaatimus vastaisi maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 momentin sisältöä yhteensovittamisen osalta. Kyseiseen momenttiin sisältyvät nykyiset vaatimukset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta ja huomion kiinnittämisestä maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin jäisivät tarpeettomina pois. Huomion kiinnittäminen maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin kuuluu liiton perustehtäviin maakuntakaavaa laadittaessa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen velvoite koskee maakuntakaavoitusta suoraan 8 §:n nojalla.

Pykälän *3 momentin* mukaan kaavaa laadittaessa olisi myös otettava huomioon alueiden käytön taloudellisuus ja se, ettei kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa.

Alueiden käytön taloudellisuus tarkoittaisi muun muassa olemassa olevan infrastruktuurin tehokasta hyödyntämistä ja luonnonvarojen säästeliästä käyttöä. Maakuntakaavan olisi oltava taloudellinen myös kaavan toteuttajan näkökulmasta. Alueiden käytön taloudellisuutta koskeva vaatimus edellyttäisi, että myös pitkän aikavälin ratkaisut ovat sekä kokonaistalouden että kaavan toteuttajan näkökulmasta taloudellisesti perusteltavissa. Samalla olisi huolehdittava siitä, että kyseisiä alueita voidaan myös ennen ao. aluevarauksen toteuttamista hyödyntää tarkoituksenmukaisella tavalla. Kiinteistönomistajan näkökulmasta alueiden käytön taloudellisuus liittyy kaavan kohtuullisuuteen.

Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan arviointi on usein mahdollista vasta kuntakaavoituksen tai muun yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Maakuntakaavasta saattaa aiheutua kohtuutonta haittaa lähinnä silloin, jos kiinteistönomistajan maista suuri osa joutuisi maakuntakaavasta johtuen tosiasialliseen toimenpidekieltoon. (Pelkkä maakuntakaavatasoinen aluevaraus ilman suojelumääräystä ei voisi aiheuttaa lain tarkoittamaa kohtuutonta haittaa). Vaatimus vastaisi maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan voimassa olevan lain 28 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen sisältöä.

Pykälän *4 momentin* mukaan kaavaa laadittaessa olisi selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Kaavan toteuttamisen selvittämistä koskevan vaatimuksen mukaisesti maakuntakaavan toteuttaja olisi selvitettävä kaavoituksen yhteydessä ja myös ilmaistava maakuntakaavan asiakirjoissa. Niiltä osin kuin toteuttajatahoja ei esimerkiksi maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen voida yksilöidä, olisi maakuntakaavan asiakirjoissa kuvattava kaavan toteuttamisen yleiset menettelytavat. Kaavan toteuttaminen tulisi selvittää ja ilmaista niin, että eri osapuolet voivat saada riittävän selkeän käsityksen omasta asemastaan kaavaa toteutettaessa. Valtakunnallisiksi katsottavat aluetarpeet toteutetaan yleensä valtion viranomaisen toimesta. Näitä ovat esimerkiksi yleiset tiealueet ja ratalinjat ja niiden toteutus perustuvat erityislainsäädäntöön. Maakuntakaavan toteuttajatahona ovat myös kunnat. Niiden toteutusvastuu konkretisoituu suurimmalta osaltaan vasta kuntakaavoituksen yhteydessä. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 4 momentin toisen virkkeen sisältöä.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin laadullisten vaatimusten huomioon ottamisesta ja yhteen sovittamisesta. Maakuntakaavan laadullisten vaatimusten huomioon ottaminen ja yhteen sovittaminen edellyttäisi kaavan laatimiselta tietopohjaa, jonka perusteella voidaan varmistua vaatimusten asianmukaisesta huomioon ottamaisesta ja joka mahdollistaa vaatimusten kannalta parhaan yhteen sovitetun kaavaratkaisun. Säännöksessä korostetaan maakuntakaavan yleispiirteisyyttä. Tämä tarkoittaisi sitä, että vaatimusten huomioon ottamisen ja yhteen sovittamisen tietoperusta tulisi suhteuttaa maakuntakaavan yleispiirteisyyteen. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 5 momentin sisältöä huomioon ottamisen osalta. Nykyinen selvittämistä koskeva vaatimus jäisi pois ja yhteen sovittaminen olisi uusi vaatimus.

21 §. *Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.* Pykälässä säädettäisiin maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. Merkittävin muutos nykytilaan olisi se, että maakuntakaavalla olisi oikeusvaikutuksia kuntakaavoitukselle ja muuhun suunnitteluun sekä viranomaistoimintaan vain siltä osin kuin kyse on maakuntakaavassa esitetyistä 18 §:n 2 momentissa tarkoitetuista asioista eli maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteista, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteista tai maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteista.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan maakuntakaavassa esitetyt 18 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiat olisivat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa sekä asemakaavaa alueella, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 32 §:n 1 momenttia kuntakaavoituksen osalta koskien maakuntakaavassa esitettyjä 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranomaisten olisi suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaavassa esitetyt 18 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiat huomioon ja varmistettava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavassa esitettyjen 18 §:n 2 momentissa tarkoitettujen asioiden toteutumista. Viranomaisten nykyistä säännöstä vastaava huomioon ottamisen ja varmistamisen velvollisuus koskisi maakuntakaavassa esitettyjä 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita. Nykyisen lain kaltaista maakuntakaavan edistämisvelvollisuutta viranomaisilla ei olisi.

Pykälän *3 momentin* mukaan maakuntakaava ei olisi asemakaavan ja yleiskaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen laatimista ja muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Säännös vastaa voimassa olevan lain 32 §:n 3 momenttia maakuntakaavan ja yleiskaavan ja asemakaavan välisistä oikeusvaikutuksista.

22 §. *Rakentamisrajoitus.* Pykälän *1 momentin* mukaan maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelualueeksi tai virkistykseen osoitetulle alueelle ja liikenteen verkostoja varten osoitetulle alueelle voitaisiin antaa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen antamisen perustetta voitaisiin harkita sekä sen sisällön tarpeellisuuden, että maakuntakaavassa osoitettavan merkinnän alueellisen ulottuvuuden ja esitystavan näkökulmista. Lähtökohtana olisi, että rakentamisrajoitusta koskeva alueen ulottuvuus tulisi olla riittävällä tarkkuudella määritelty. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 33 §:n 1 momenttia kuitenkin sillä erotuksella, että nykyisen lain mukaan rakentamisrajoitus kohdistuu suoraan lain nojalla näille alueille.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin ehdollisesta rakentamisrajoituksesta. Alueella, jolla 1 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saisi myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa olisi kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 33 §:n 2 momenttia muuten, mutta lunastuksen ja korvauksen osalta noudatettaisiin, mitä 24 luvussa säädetään

Pykälän *3 momentin* mukaan maakunnan liitto voisi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koskisi jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus olisi voimassa enintään kaksi vuotta. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 33 §:n 3 momenttia.

23 §. *Maakuntakaavamääräykset.* Pykälän *1 momentin* ensimmäisen säännöksen mukaan maakuntakaavassa voitaisiin antaa suunnittelumääräyksiä eli määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-aluetta suunniteltaessa. Suunnittelumääräysten tulisi koskea 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeusvaikutteisia asioita eli maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteita, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteita tai maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteita. Muista asioista suunnittelumääräyksiä ei voisi antaa. Suunnittelumääräyksillä ohjattaisiin ensisijaisesti kuntien kaavoitusta ja muuta eri viranomaisten alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua.

Pykälän 1 momentin toisen säännöksen mukaan maakuntakaavassa voitaisiin antaa rakentamismääräyksiä eli määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-aluetta rakennettaessa. Rakentamismääräyksiä voitaisiin antaa vain alueella, jolla on voimassa 22 §:ssä tarkoitettu rakentamisrajoitus. Lain 22 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelu- tai virkistysalueeksi osoitetulle alueelle ja liikenteen verkostoja varten osoitetulle alueelle voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamismääräykset voisivat antaa maakuntakaavamerkintöjä täydentäviä perusteita arvioitaessa sitä, vaikeuttaako rakentaminen maakuntakaavan toteuttamista. Rakentamismääräysten tulisi sisällöltään liittyä kiinteästi maakuntakaavan muuhun sisältöön ja niiden olisi palveltava maakuntakaavan tarkoitusta yleispiirteisenä alueiden käytön suunnitelmana. Rakentamismääräysten avulla voitaisiin määritellä maakuntakaavan yleispiirteisen luonteen mukaisia, kaavakarttaa täydentäviä rakentamisen sallittavuutta koskevia rajoituksia ja reunaehtoja.

Pykälän *2 momentin* mukaan maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelualueeksi osoitetulla alueella voitaisiin antaa luonnonarvojen suojelua koskevia määräyksiä eli suojelumääräyksiä. Suojelumääräyksellä ei voitaisi, kuten ei maakuntakaavalla muutenkaan, velvoittaa kiinteis-

tönomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin kaavan toteutumisen edistämiseksi. Sen sijaan suojelumääräyksellä voitaisiin asettaa rajoituksia tai reunaehtoja kyseisen alueen käytölle niin, että alueen erityiset luonnonarvot voidaan turvata. Suojelumääräysten olisi oltava kiinteistönomistajalle kohtuullisia.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelumääräys voisi olla myös määräaikainen. Nykyiseen lakiin ei sisälly säännöstä suojelumääräyksen määräaikaisuudesta. Suojelualueiden aluevarausmerkintöihin liittyen nykyisen lain mukaisissa maakuntakaavoissa on kuitenkin käytetty myös määräaikaisia suojelumääräyksiä. Yleisimmin määräajaksi on määritelty viisi vuotta, jonka jälkeen määräys raukeaa ilman erillistä päätöstä tai kaavan muuttamista. Suojelumääräyksen määräaikaisuudella on pyritty edesauttamaan kaavan kohtuullisuutta ja hyväksyttävyyttä kiinteistönomistajien kannalta. Nykyisen lain soveltamiskäytännössä määräaikaisten suojelumääräysten käyttämiseen ei ole liittynyt oikeudellisia ongelmia. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti, että suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

24 §. *Yhteistyö maakuntakaavaa laadittaessa.* Maakuntakaavoilla esitettäisiin edelleen merkittäviä valtakunnallisia ja maakunnallisia alueidenkäytön kysymyksiä, ja niiden toteutuminen jakautuisi valtion viranomaisten ja kuntien vastuulle. Maakunta-kaavalla voi olla merkittäviä taloudellisia ja muita vaikutuksia. Tämän vuoksi on edelleen perusteltua säilyttää nykyisin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa oleva säännös, jonka *1 momentissa* korostetaan yhteistyötä kuntien ja valtion viranomaisten kanssa maakuntakaavaa laadittaessa sen lisäksi, mitä osallistumisesta ja viranomaisyhteistyöstä muualla tässä laissa säädetään. Säännös nostettaisiin asetuksesta lain tasolle.

1 momentin tarkoittaman viranomaisyhteistyön tarkemmat menettelyt olisivat kaavaa laativan maakunnan liiton harkittavissa kaavan tavoitteiden, tarkoituksen ja merkityksen mukaisesti. Olennaista olisi kuitenkin mahdollistaa riittävä vuorovaikutus asianomaisten viranomaistahojen kanssa kaavan sisällöstä ja vaikutuksista kaavan laadinnan kannalta oikeassa vaiheessa. Käytännössä 1 momentissa tarkoitettu yhteistyö voisi toteutua esimerkiksi maakunnan liiton ja kyseisten viranomaisten työneuvotteluiden kautta.

2 momentin mukainen velvoite kuntien kuulemisesta valmisteltaessa päätöstä osa-alueittain laadittavan maakuntakaavan laatimisen käynnistämisestä säilytettäisiin. Tämä on tarpeen, jotta kaava-alueeseen kuuluvat kunnat voivat ottaa kantaa kaavan tarpeeseen, tavoitteisiin ja alueerajaukseen.

5 luku **Yleiskaava**

25 §. *Yleiskaavan tarkoitus ja sisältö.* Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan tarkoituksesta ja sisällöstä.

Pykälän *1 momentin* mukaan yleiskaavan tarkoituksena olisi kunnan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voitaisiin laatia myös alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan lain 35 §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleiskaavassa esitettäisiin alueen tavoitellun kehittämisen periaatteet sekä ohjattaisiin rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden ja yleiskaavan ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Säännöksessä ei voimassa olevan lain 35 §:n 2 momentista poiketen enää mainittaisi tarpeellisten alueiden osoittamista. Muutoksen tarkoituksena olisi antaa väljyyttä yleiskaavojen esittämistavalle ja kannustaa kehittämään yleiskaavoi-

tusta strategisempaan suuntaan erilaisin kehittämisperiaatemerkinnöin, joissa ei osoiteta varsinaisia aluevarausmerkintöjä. Myös perinteiset aluevarausyleiskaavat olisivat kuitenkin edelleen mahdollisia.

26 §. *Yleiskaavan laatiminen ja laatimistarve.* Pykälän *1 momentin* mukaan kunta vastaisi yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla siten kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Voimassa olevaan lakiin verrattuna yleiskaavan laatimista ja ajan tasalla pitämistä täsmennettäisiin viittaamalla kunnan kehitykseen ja alueidenkäytön ohjaustarpeeseen. Yleiskaavan laatimistarve vaihtelee kunnittain suuresti niiden sijainnin, kehityksen ja muiden tekijöiden suhteen. Tämän vuoksi laatimistarve ilmaistaisiin säännöksessä edelleen joustavasti, mutta kuitenkin nykyistä täsmällisemmin. Yleiskaavan laatimistarvekynnyksen voitaisiin katsoa ylittyvän esimerkiksi silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttäminen edellyttää kunnallista yleispiirteistä suunnittelua. Myös valtakunnalliset tai maakunnalliset alueidenkäyttöä koskevat intressit voivat johtaa yleiskaavan laatimiskynnyksen ylittymiseen.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleiskaava voitaisiin laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tämä tarkoittaa, että yleiskaava voitaisiin laatia ohjaamaan vain tietyntyyppistä maankäyttöä tai vain osalle kunnan aluetta. Momentti vastaisi nykyisen lain 35 §:n 3 momenttia.

27 §. *Yleiskaavan hyväksyminen***.** Pykälän mukaan yleiskaavan hyväksyisi kunnanvaltuusto, mutta valtuuston päätösvaltaa voitaisiin hallintosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Voimassa olevassa laissa ei ole säädetty mahdollisuudesta siirtää yleiskaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa, vaan nykyisin mahdollisuus päätösvallan siirtoon koskee vain asemakaavoja.

28 §. *Kiellot yleiskaavaa laadittaessa.* Pykälän *1 momentin* mukaan kunta voisi määrätä alueelle rakennuskiellon ja 215 §:ssä tarkoitetun toimenpiderajoituksen, kun yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on pantu vireille. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 38 §:n 1 momenttia. Kunta voisi siis yleiskaavan laatimisajaksi tai muuttamisajaksi määrätä alueelle rakennuskiellon ja maisematyön luvanvaraisuutta koskevan toimenpiderajoituksen. Kaavan vireilletulo ei automaattisesti saisi aikaan näitä kieltoja ja rajoituksia, vaan ne vaatisivat aina erillisen päätöksen. Tavallisimmin tällainen päätös luonnollisestikin tehtäisiin samassa yhteydessä, kun kaava tulee vireille. Päätös voitaisiin kuitenkin tarvittaessa tehdä myöhemminkin. Päätös voisi koskea myös pelkästään rakennuskieltoa tai toimenpiderajoitusta.

Pykälän *2 momentin* mukaan rakennuskielto ja toimenpiderajoitus olisivat voimassa enintään viisi vuotta. Lisäksi kunta voisi kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella. Voimassa olevassa laissa oleva mahdollisuus jatkaa erityisestä syystä aikaa vielä enintään viidellä vuodella poistettaisiin, mutta muuten momentti vastaisi voimassa olevan lain 38 §:n 2 momenttia. Kaavoituksen keskeneräisyys edellyttäisi, että toimenpiteisiin kaavan laatimiseksi on ryhdytty. Jos siis kunta ei ole lainkaan ryhtynyt toimenpiteisiin kaavan laatimiseksi, ei edellytyksiä kiellon jatkamisellekaan olisi olemassa. Kieltojen ja rajoitusten enimmäiskesto olisi siis 10 vuotta.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnan määräämä 1 momentissa tarkoitettu rakennuskielto tai toimenpiderajoitus olisivat voimassa myös alueella, jolle on hyväksytty yleiskaava tai yleiskaavan muutos, kunnes hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Näin olisi huolimatta siitä, että pykälässä säädetty kieltojen enimmäiskesto 10 vuotta ylittyisi. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 38 §:n 3 momenttia. Tarkoituksena on turvata kaavan hyväksymisen ja voimaantulon välinen aika.

29 §. *Yleiskaavan laadulliset vaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan laadullisista vaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota yleiskaavaa laadittaessa. Laadulliset vaatimukset olisivat nykyisten yleiskaavan sisältövaatimusten kaltaisia ja olisivat perusteena yleiskaavan lainmukaisuuden arvioinnille.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdassa säädettäisiin *yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä sekä palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 1 kohtaa, johon on lisätty uusi palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta koskeva vaatimus. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden sekä palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuden huomioon ottamisen kannalta keskeisiä asioita olisivat olemassa olevien rakenteiden hyödyntäminen, palveluiden ja työpaikkojen saatavuuden ja saavutettavuuden edistäminen, liikkumistarpeen vähentäminen sekä kestävän liikenteen edistäminen tukemalla erityisesti kunnan joukkoliikenteen järjestämistä sekä jalankulun ja pyöräilyn verkostojen jatkuvuutta ja huolehtimalla tarvittaessa erityisesti asuin-, työpaikka- ja palvelujen alueiden toteutuksen ajoituksesta siten että ne voivat tukeutua kestävään liikkumiseen. Yhdyskuntarakenteen kehittämisen tulisi perustua realistisiin kehitysarvioihin kunnan väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehityksestä.

Pykälän *1 momentin* 2 kohdassa säädettäisiin *liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Liikennejärjestelmän toimivuudella tarkoitettaisiin kunnan tai sen osan liikennejärjestelmän kokonaisuuden sekä henkilö- ja tavaraliikenteen eri muotojen kehittämistarpeisiin varautumista alueidenkäytössä. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 4 kohtaa lisättynä liikennejärjestelmän toimivuutta koskevalla vaatimuksella.

Liikennejärjestelmän toimivuutta koskeva vaatimus kattaisi myös kunnan tai sen osan liikennejärjestelmän kytkennät seudulliseen ja seudun ulkopuoliseen, valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmään ja niiden toimivuuden varmistamisen. Liikennejärjestelmän kestävyyttä koskevalla vaatimuksella tarkoitettaisiin olemassa olevan liikennejärjestelmän ja -infrastruktuurin tehokasta hyödyntämistä, edellytysten luomista erityisesti kestävien ja vähähiilisten liikkumis- ja kuljetusmuotojen toiminnalle ja käytölle sekä liikennejärjestelmän haitallisten ympäristö- ja terveysvaikutusten vähentämistä. Liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä koskevien vaatimusten täyttymisen kannalta yleiskaavan tulisi tukeutua liikennejärjestelmän kehittämistä koskevaan kokonaisvaltaiseen suunnitteluun.

Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksistä huolehtiminen tarkoittaisi paitsi alueiden varaamista kyseisten liikennemuotojen tarpeiden mukaisesti myös yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja toimintojen sijoittelua siten, että luodaan potentiaalia kyseisten kulkutapojen osuuden kasvattamiselle ja kilpailukyvylle suhteessa henkilöautoon.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin *keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus olisi uusi nykyisiin yleiskaavan sisältövaatimuksiin nähden. Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä koskevalla vaatimuksella tarkoitettaisiin sitä, että luodaan edellytyksiä palveluiden monipuoliselle tarjonnalle keskusta-alueilla ja ehkäistään sellaista kehitystä, joka heikentäisi keskusta-alueiden palveluja ja niiden kehittämisedellytyksiä. Yleiskaavassa tulisi huolehtia tasapainoisesta palveluverkosta siten, että keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palveluiden alueina. Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yleiskaavoituksessa huomioidaan keskusta-alueiden ulkopuolisten myymälöiden vaikutukset keskusta-alueisiin.

Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kaupunkiseudun, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä alueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-aluetta ympäröi olemassa oleva tai uusi taajama-alue.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin *viherrakenteen jatkuvuutta ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyttä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 9 kohtaa virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyttä koskevan vaatimuksen osalta. Viherrakenteen jatkuvuutta koskeva vaatimus olisi uusi. Yleiskaavassa osoitettaisiin alueen suunnittelutarpeen edellyttämällä tarkkuudella kunnan viherrakenteen kokonaisuus ottaen huomioon sen jatkuvuus ja riittävyys ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen sekä ilmastonmuutoksen näkökulmasta.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin *asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiä sekä asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus olisi pääosin uusi ja korvaisi voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 3 kohdan asumisen tarpeita ja 5 kohdan väestöryhmien kannalta tasapainoisen elinympäristön mahdollisuuksia koskevat vaatimukset.

Asuntotuotannon riittävyyden edellytyksiä koskevalla vaatimuksella tarkoitettaisiin sitä, että yleiskaavassa osoitettaisiin kunnan ennakoidun kehityksen kannalta riittävä määrä alueita asumisen tarpeisiin. Monipuolisuuden edellytyksillä tarkoitettaisiin sitä, että yleiskaavassa asumiseen osoitettuja alueita koskevat ratkaisut mahdollistaisivat erilaisilla tehokkuuksilla toteutettavien ja erilaisia asumis- ja hallintamuotoja tarjoavien alueiden suunnittelun.

Eriytymiskehityksen ehkäisemisen edellytyksistä huolehtimisella tarkoitettaisiin edellä mainitun asuntotuotannon monipuolisuuden lisäksi esimerkiksi alueiden saavutettavuudesta huolehtimista liikenneyhteyksiä kehittämällä sekä alueiden riittävän ja monipuolisen palvelutarjonnan mahdollistamisesta kaavoituksen keinoin.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin *elinympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 5 kohtaa.

Terveellinen ja turvallinen elinympäristö pyrkisi turvaamaan edellytykset turvalliselle asumiselle, työnteolle, oleskelulle ja esteettömälle liikkumiselle. Terveellinen ympäristö tarkoittaisi sitä, ettei alueen käyttäjiin kohdistuisi haitallisia ympäristövaikutuksia kuten esimerkiksi melualtistusta tai tärinää, alueelle olisi mahdollista toteuttaa riittävä meluntorjunta ja alueen ääniolosuhteet eivät vaarantaisi terveyttä, lepoa tai työntekoa.

Terveellisen ja turvallisen elinympäristön suunnittelussa olisi huomioitu ilmastonmuutos ja sen vaikutukset.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin *luonnonvarojen kestävää käyttöä, kiertotalouden edellytyksiä sekä energia-, vesi ja jätehuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Kiertotalouden edellytyksiä koskeva vaatimus olisi uusi. Yleiskaavassa olisi tarpeen kiinnittää huomiota luonnonvarojen kestäviin hyödyntämisedellytyksiin sekä varautua kiertotalouden kasvuun. Yleiskaavassa tunnistettaisiin ja otettaisiin huomioon luonnonvarojen kestävän

käytön sekä kiertotalouden tarpeet ja sovitettaisiin nämä ympäröivän alueen olosuhteisiin ja erityispiirteisiin. Osana luonnonvarojen kestävää käyttöä yleiskaavoissa olisi tarpeen ottaa huomioon esimerkiksi kaivettujen maa-ainesten hyödyntämisen kannalta riittävät aluevaraukset. Kiertotalouden edellytysten parantamiseksi olisi tarpeen huomioida myös logistiikan toimivuuden tarpeet. Yleiskaavassa tunnistettaisiin ja otettaisiin huomioon myös energia-, vesi- ja jätehuollon tarpeet sekä tarve sovittaa nämä ympäröivän alueen olosuhteisiin ja erityispiirteisiin.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin *elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 6 kohtaa. Yleiskaavassa tulisi kiinnittää huomiota yritysten sijoittumis- ja laajentumisedellytyksiin, työvoiman ja palveluiden saatavuuteen sekä elinkeinoelämän toimivaan kilpailuun. Elinkeinoelämän alueidenkäytöllisiä toimintaedellytyksiä olisivat mm. määrältään ja laadultaan riittävien alueiden osoittaminen kaavoituksessa toimintaa varten, joustavat mahdollisuudet toiminnan laajenemiseen ja muuhun kehittämiseen, suhde ympäröivään maankäyttöön sekä liikennejärjestelmän ja teknisen huollon toimivuus.

Pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettäisiin *maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamista ja vaalimista koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 8 kohtaa. Maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi, että yleiskaavassa varmistetaan maiseman, kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otetaan huomioon niiden maakunnalliset ja seudulliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään. Lisäksi yleiskaavassa tunnistettaisiin maiseman ja kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvä paikallinen ominaisluonne ja erityispiirteet ja nämä arvot otettaisiin huomioon siten, että niiden säilymistä edistetään. Rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin, kun yleiskaavaa varten laaditut tai muut asiaa koskevat selvitykset osoittavat, että kaava koskee kohdetta, jolla on erityisiä kulttuurihistoriallisia tai muita ympäristöarvoja. Yleiskaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettavaa suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.

Pykälän 1 momentin 10 kohdassa säädettäisiin *luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevasta laadullisesta vaatimuksesta*. Vaatimus vastaisi luonnonarvoja koskevan vaatimuksen osalta pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 8 kohtaa. Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskeva vaatimus olisi uusi. Luonnonarvoihin sisältyvät sekä elollisen että elottoman luonnon arvot. Valtakunnallisella tasolla luonnonarvojen vaalimisen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun keskeiset tavoitteet on määritelty luonnonsuojelulaissa. Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä luonnonarvoista samoin kuin arvokkaista yhtenäisistä luonnonalueista sijaitsee kuitenkin suojelualueiden ulkopuolella. Luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi, että yleiskaavassa varmistetaan kansainvälisten ja valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota uhanlaiseksi määriteltyihin luontoarvoihin ja niiden esiintymisalueiden toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Luonnonarvojen vaaliminen edellyttäisi, että yleiskaavassa otetaan huomioon maakunnalliset ja seudulliset luonnonarvot siten, että niiden säilymistä edistetään. Lisäksi vaaliminen edellyttäisi, että yleiskaavassa tunnistetaan ja otetaan huomioon paikalliset luonnonarvot siten, että niiden säilymistä edistetään.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleiskaava ei saisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla aiheuttaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Kohtuullisuusharkinnassa tulisi ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus kiinteistönomistajan tai muun oikeudenhaltijan kannalta, kiinteistönomistajan tai muun oikeuden haltijan yleiskaavasta saama hyöty ja toisaalta kiinteistönomistajan tai muun oikeudenhaltijan asemaan heikentävästi vaikuttavat kaavan vaikutukset. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavat luonnollisesti yleiskaavan rakentamisrajoitussäännökset. Rakentamiseen kohdistuvat oikeusvaikutukset ovat ehdolliset 33 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla, ellei kaavassa nimenomaisesti ole 33 §:n 2 momentin nojalla toisin määrätty. Rajoitukset voivat laissa säädetyillä edellytyksillä johtaa lunastukseen tai korvaukseen.

Pykälän *3 momentin* mukaan maakuntakaava olisi otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 39 §:n 1 momenttia.

Pykälän *4 momentin* mukaan laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla olisi kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyyteen. Vaatimus olisi uusi nykyisiin yleiskaavan sisältövaatimuksiin nähden. Vaatimus edellyttäisi pykälän 1 momentin 1 kohdan yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevaa vaatimusta vastaavien asioiden ottamista huomioon myös seudullisesta näkökulmasta.

Kaupunkiseuduilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaupunkikeskusten ja niiden vaikutusalueiden muodostamia fyysisiä ja toiminnallisia kokonaisuuksia. Tilastokeskuksen alueluokituksen mukaan Manner-Suomessa on tällä hetkellä 34 toiminnallista kaupunkiseutua.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden kannalta keskeistä olisi huomion kiinnittäminen kaupunkiseudun toiminnalliseen kokonaisuuteen. Seudullinen tarkastelu olisi tarpeen, mikäli yleiskaavalla olisi todennäköisesti vaikutuksia seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen. Vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi merkitykseltään seudullisiin asuin-, työpaikka-, palvelu- ja vapaa-ajan alueisiin tai seudullisten liikenteen ja teknisen huollon verkostojen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyyteen. Keskeistä olisi myös seudullisesti merkittävien alueiden ja verkostojen suhde kaupunkiseudun keskus- ja palveluverkon kehitykseen. Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden kannalta oleellista olisi myös huomion kiinnittäminen yleiskaavan väestö- ja työpaikkamitoituksen realistisuuteen sekä kaavassa määriteltävään toteutuksen oikea-aikaisuuteen suhteessa kaupunkiseudun ennakoituun väestö- ja työpaikkakehitykseen.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuuttaja kestävyyttä tarkasteltaessa voitaisiin hyödyntää kaupunkiseudulle laadittuja laaja-alaisia alueidenkäytön suunnitelmia kuten maakuntakaavaa, kaupunkiseutusuunnitelmaa tai muita seudullisia alueidenkäytön suunnitelmia tai selvityksiä.

Pykälän *5 momentin* mukaan edellä tässä pykälässä mainitut asiat olisi otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus edellyttävät. Vaatimus vastaisi pääosin voimassa olevan lain 39 §:n 1 momenttia. Laadullisten vaatimusten täyttymistä arvioitaessa olisi otettava huomioon, että yleiskaava voidaan laatia yleispiirteisesti kunnan yhdyskuntarakennetta ja alueidenkäyttöä ohjaavana kaavana tai yksityiskohtaisemmin alueidenkäyttöä ja rakentamista ohjaavana kaavana.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin ei sisältyisi voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 7 kohdan ympäristöhaittojen vähentämistä koskevaa vaatimusta. Sen voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän elinympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta koskevaan laadulliseen vaatimukseen.

30 §. *Yleiskaavamääräykset.* Pykälän *1 momentin* mukaan yleiskaavassa voitaisiin antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä. Yleiskaavamääräykset voisivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 41 §:n 1 momenttia. Momentissa ei kuitenkaan enää voimassa olevasta laista poiketen mainittaisi maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella, koska tästä olisi säännökset 32 §:ssä, jossa säädetään yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena.

Yleiskaavamääräykset voisivat siis nykyiseen tapaan koskea yleiskaava-alueen yksityiskohtaisempaa suunnittelua, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä ja niiden antamisen edellytyksenä olisi, että ne ovat tarpeellisia kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen. Yleiskaavamääräys ei saisi olla ristiriidassa lain, asetuksen tai muun ylemmän asteisen säännöksen kanssa. Yleiskaavalle säädetyt laadulliset vaatimukset ja muut vaatimukset koskisivat luonnollisesti myös yleiskaavamääräyksiä. Suunnittelua koskevat yleiskaavamääräykset kohdistuisivat ensisijaisesti viranomaisiin ja niillä ohjattaisiin pääosin asemakaavoitusta, mutta myös muuta suunnittelua. Rakentamista koskevilla yleiskaavamääräyksillä ohjattaisiin suoraan rakentamista ja ne liittyisivät 33 §:ssä tarkoitettuihin rakentamisrajoituksiin.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voitaisiin antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 41 §:n 2 momenttia. Myöskään suojelumääräykset eivät saisi olla ristiriidassa laissa säädettyjen yleiskaavaa koskevien laadullisten vaatimusten tai muiden vaatimusten kanssa.

Yleiskaavan suojelumääräysten tulisi olla kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Määräyksiä voidaan kohtuullistaa esimerkiksi lievillä tai ajallisesti tai alueellisesti rajallisilla rajoituksilla. Oleellista on, että määräykset vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin. Suojelumääräysten tulee olla yleiskaavan tavoitteiden mukaisia esimerkiksi siten, että ne tukevat alueen pääkäyttötarkoituksen tavoitteita. Toisaalta suojelu voi myös asettaa reunaehtoja käyttötarkoitukselle, jolloin pääkäyttötarkoituksen tulee tukea suojelutavoitetta. Suojelumääräyksillä voidaan rakentamisen lisäksi rajoittaa muun muassa metsän käsittelyä, ojitusta ja muuta maisemaa tai luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa sekä rakennusten purkamista.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelualueiden osalta määräys voisi olla myös määräaikainen. Nykyiseen lakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä suojelumääräyksen määräaikaisuudesta. Suojelualueiden aluevarausmerkintöihin liittyen nykyisen lain mukaisissa yleiskaavoissa on käytetty myös määräaikaisia suojelumääräyksiä. Yleisimmin määräajaksi on määritelty viisi vuotta, jonka jälkeen määräys raukeaa ilman erillistä päätöstä tai kaavan muuttamista. Suojelumääräyksen määräaikaisuudella on pyritty edesauttamaan kaavan kohtuullisuutta ja hyväksyttävyyttä kiinteistönomistajien kannalta. Nykyisen lain soveltamiskäytännössä määräaikaisten suojelumääräysten käyttämiseen ei ole liittynyt oikeudellisia ongelmia. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että suojelualueiden osalta suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

31 §. *Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 42 §:n 1 momenttia vastaavasti, että yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranomaisten olisi suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 42 §:n 2 momenttia. Momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi vesilain, maa-aineslain, metsälain, ympäristönsuojelulain ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiset toimenpiteet

Pykälän *3 momentin* mukaan yleiskaava korvaisi samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyn yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Lisäksi momentin mukaan yleiskaava ei olisi asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 42 §:n 3 momenttia.

Pykälän *4 momentin* mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Tällöin olisi kuitenkin otettava huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään yleiskaavan laadullisista vaatimuksista. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 42 §:n 3 momenttia lukuun ottamatta sitä, että siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaavan tulisi olla *ilmeisen* vanhentunut. Jos yleiskaava katsottaisiin vanhentuneeksi, asemakaavan ratkaisuja arvioitaisiin siis edelleen yleiskaavan laadullisten vaatimusten kautta, mutta ei enää peilaamalla niitä vanhentuneeksi arvioituun yleiskaavaan. Näillä muutoksilla lisättäisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuutta tilanteissa, joissa asemakaava voidaan perustellusti laatia yleiskaavasta poiketen.

Yleiskaavan vanhentuneisuutta arvioitaessa olisi mietittävä, ohjaako yleiskaava enää tarkoituksenmukaisella tavalla yhdyskuntien ja maankäytön kehittämistä ja asemakaavoitusta. Olisi myös selvitettävä, ovatko olosuhteet muuttuneet niin merkittävästi, että yleiskaavan mukaiset ratkaisut eivät enää ole perusteluja. Vanhentuneisuuden yhtenä kriteerinä voitaisiin pitää yleiskaavan ikää ja myös sitä, jos se on ristiriidassa alueelle myöhemmin laaditun maakuntakaavan tai kaupunkiseutusuunnitelman kanssa. Yleiskaavaa voitaisiin pitää vanhentuneena myös siinä tilanteessa, että alueelle ollaan laatimassa uutta yleiskaavaa. Myös eri viranomaisten kannanotoilla olisi merkitystä asian arvioimisessa.

Lain 26 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisen yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla. Lähtökohtana olisi edelleen alueidenkäytön suunnitelmallinen ohjaaminen ja toteuttamista ohjaavien kaavojen perustuminen riittävän laaja-alaiseen ja yhteen sovittavaan yleiskaavalliseen suunnitteluun. Perusteltuna syynä asemakaavan laatimiselle yleiskaavasta poiketen voitaisiin pitää sitä, että asemakaavan vaikutukset on mahdollista arvioida myös yleiskaavan laadullisten vaatimusten täyttymisen näkökulmasta. Ilman uuden yleiskaavan laatimista voitaisiin erityisen kriittisinä pitää esimerkiksi tilanteita, joissa katkaistaisiin vanhentuneeksi arvioidussa yleiskaavassa osoitettu viheryhteys tai tehtäisiin yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä merkittäviä ja laajalle vaikuttavia ratkaisuja.

32 §. *Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena.* Pykälän *1 momentin* mukaan yleiskaavaa käytettäisiin suoraan rakentamisluvan perusteena 212 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä niillä alueilla, joilla kaavassa on siitä erikseen määrätty. Määräys ei voisi koskea aluetta, jolla alueidenkäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä olisi lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 44 §:n 1 momenttia.

Määräys kaavan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena ei voisi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Tämä rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka-

ja palvelurakentamisen tämän säännöksen soveltamisen ulkopuolelle. Myös olemassa olevien asemakaava-alueiden laajentaminen edellyttäisi pääsääntöisesti asemakaavan laatimista. Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan myöntämisen perusteena ei soveltuisi siis mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkimaiseen rakentamiseen. Määräyksen käyttämisen edellytyksenä olisi lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä. Ohjauksen riittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon alueen olosuhteet sekä suunnitellun rakentamisen määrä ja tehokkuus.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleiskaavan käytöstä rakentamisluvan perusteena ranta-alueella säädettäisiin lisäksi 53 §:ssä. Yleiskaavan käyttöä rakentamisluvan perusteena ranta-alueella koskisivat siten sekä pykälän 1 momentin säännökset että 53 §:n säännökset. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavan käytöstä tuulivoimaloiden rakentamisluvan perusteena säädettäisiin 60 §:ssä.

33 §. *Rakentamisrajoitukset ja toimenpiderajoitus*. Pykälässä säädettäisiin rakentamisrajoituksista ja toimenpiderajoituksista. Sääntely vastaisi pääosinvoimassa olevan lain 43 §:n säännöksiä, mutta kaikkiin pykälässä säädettyihin rajoituksiin, myös ehdottomaan rakentamisrajoitukseen, sovellettaisiin 24 luvun lunastusta ja korvausta koskevia säännöksiä. Pykälässä ei myöskään enää säädettäisi määräaikaisesta rakentamisrajoituksesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin ehdollisesta rakentamisrajoituksesta. Yleiskaavapäätöstä seuraisi nykyiseen tapaan automaattisesti ilman nimenomaista kaavamääräystä ehdollinen rakentamisrajoitus, joka kohdistuisi suoraan kiinteistönomistajaan ja koskisi rakentamista, joka vaikeuttaisi yleiskaavan toteutumista. Rajoituksesta seuraisi, että lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saisi myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Rajoitus olisi kuitenkin ehdollinen eli lupa olisi myönnettävä, jos luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunastaisi aluetta tai suorittaisi haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti. Jos siis luvan epääminen aiheuttaisi kiinteistönomistajalle 169 §:ssä tarkoitetun menetyksen, kunnan tulisi valita, suorittaako se haitasta korvauksen, lunastaako se alueen vai myöntääkö se rakentamisluvan.

Yleiskaavan toteutumisen vaikeutuminen arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Arviointiin vaikuttaisivat yleiskaavan luonne ja sisältö. Arvioinnissa selvitettäisiin, onko suunniteltu rakentaminen laadultaan, laajuudeltaan, käyttötarkoitukseltaan ja vaikutukseltaan sellaista, että se vaikeuttaa kaavan toteutumista. Rakennushanke voisi vaikeuttaa kaavan toteutumista lähinnä silloin, kun kyseessä on yksityiskohtainen aluevarausyleiskaava. Myös kiinteistönomistajalle aiheutuvan haitan huomattavuuden arviointi olisi tapauskohtaista ja siihen vaikuttaisi muun muassa kiinteistön koko.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin ehdottomasta rakentamisrajoituksesta. Yleiskaavassa voitaisiin määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Tällöin ei sovellettaisi, mitä pykälän 1 momentissa säädetään eli lupaa ei tarvitsisi myöntää, vaikka luvan epäämisestä aiheutuisi kiinteistönomistajalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys. Kiinteistönomistajalla olisi kuitenkin mahdollisuus saada korvaus menetyksestä 24 luvussa säädetyn mukaisesti. Viittaus 24 lukuun olisi pykälän 4 momentissa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin toimenpiderajoituksesta. Yleiskaavassa voitaisiin myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 215 §:ssä tarkoitettua lupaa. Alueella, jota määräys koskee, maisemaa muuttaville toimenpiteille tulisi siis hakea lupa 215 §:n mukaisesti. Luvan epäämisestä olisi tällöin tietyissä tilanteissa mahdollista saada korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti. Viittaus 24 lukuun olisi 4 momentissa.

Pykälän *4 momentin* mukaan pykälässä säädetyistä rajoituksista johtuvasta lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädettäisiin 24 luvussa.

34 §. *Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely*. Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä. Pykälän *1 momentin* mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Säännös olisi uusi. Säännöksen tarkoituksena olisi keventää kaavojen laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa samalla alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Yhteiskäsittely olisi mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että olemassa olevien kaavojen muutosalueilla. Säännös mahdollistaisi esimerkiksi yleiskaavassa ratkaistun tietyn teeman päivittämisen asemakaavoihin tai vanhentuneen yleiskaavan päivittämisen asemakaavan laadinnan yhteydessä. Säännös täydentäisi 31 §:n 4 momentissa säädettyä mahdollisuutta laatia asemakaava yleiskaavasta poiketen ja edistäisi kunnan yleis- ja asemakaavojen pitämistä ajan tasalla.

Yhteiskäsittely mahdollistaisi yleis- ja asemakaavan menettelyllisen yhdistämisen, esimerkiksi yhteisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä yhteiset vuorovaikutukseen liittyvät menettelyt ja kuulutukset. Kyse olisi kuitenkin juridisesti kahden eri kaavan laatimisesta, vaikka kaavojen hyväksymispäätös olisi yhteinen. Tämä tarkoittaisi sitä, että molempien kaavojen kaava-asiakirjat tulisivat olla erilliset. Muutoinkin kaavojen valmistelussa noudatettaisiin kyseisestä kaavatasosta säädettyä ja kaavojen tulisi täyttää normaaliin tapaan myös kaavojen laadulliset vaatimukset.

Pykälän *2 momentin* mukaan yleiskaavan hyväksyminen ja alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen voitaisiin tehdä samalla päätöksellä. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Asemakaavaa kumottaessa olisi otettava huomioon, mitä lain 350 §:ssä todetaan kaavan kumoamisesta eli asemakaavan kumoamismenettelyyn tulisi soveltaa samoja menettelysäännöksiä kuin mitä asemakaavan laadintaan tai muuttamiseen sovelletaan. Siten mitä edellä 1 momentin osalta on todettu, soveltuisi myös 2 momentissa säädettyyn yhteismenettelyyn. Säännös toisi vastaavaa joustoa menettelyjen yhdistämiseen kuin mitä edellä 1 momentissa olisi kaavojen yhteiskäsittelyn osalta mahdollista. Säännöksen tarkoituksena olisi helpottaa menettelyjä tilanteissa, joissa alueiden käytön ohjaustarpeeseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviin velvoitteisiin nähden asemakaavatasoista suunnittelua voidaan pitää tarpeettomana ja korvata yleiskaavatasoisella suunnittelulla. Tällainen tarve liittyisi lähinnä väestöään menettäviin alueisiin, joilla ei ole erityisiä rakentamispaineita.

6 luku **Asemakaava**

35 §. *Asemakaavan tarkoitus ja sisältö.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asemakaavan tarkoituksesta. Asemakaavan tarkoituksena olisi ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, julkisen tilan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Momentti vastaisi osittain voimassa olevan lain 50 §:n 1 momentin säännöksiä asemakaavan tarkoituksesta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin asemakaavan sisällöstä. Asemakaavassa esitettäisiin ohjaustarpeen edellyttämällä tarkkuudella asemakaavan ja sen eri alueiden rajat, alueiden yleiset tai yksityiset käyttötarkoitukset, rakentamisen määrä sekä rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Voimassa olevassa laissa vastaava säännös on asemakaavan esitystapaa koskevan 55 §:n 1 momentissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan asemakaavassa määrättäisiin kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Edelleen momentin mukaan kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 55 §:n 4 momenttia.

Pykälän *4 momentin* mukaan asemakaavan muutos voitaisiin laatia myös vaiheittain. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 50 §:n 2 momenttia.

36 §. *Asemakaavan laatiminen ja laatimistarve.* Pykälän *1 momentin* mukaan asemakaava olisi laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 51 §:n 1 momenttia. Laatimistarvetta koskeva säännös ei loisi yksittäiselle kiinteistönomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavamonopoliin liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyisi. Yleisen edun näkökulmasta säännös kuitenkin velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Pykälän *2 momentin* mukaan maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 51 §:n 2 momenttia. Yksittäisellä kiinteistönomistajalla tai toiminnanharjoittajalla ei olisi oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päätäntävalta asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyisi kunnalla tältäkin osin. Maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat huomioon ottaen velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää. Kilpailunäkökulman korostamisen tavoitteena on edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa sekä tulevan tonttitarpeen ennakointia ja suunnittelua. Tavoitteen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että asemakaavoitukseen ryhtymistä ei ymmärretä vain uuden alueen kaavoittamisena, vaan myös olemassa olevan asemakaavoitetun alueen kehittämisenä. Tällöin arvioitavaksi tulisi myös olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämismahdollisuus.

37 §. *Asemakaavan hyväksyminen.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavan hyväksymisestä. Asemakaavan hyväksyisi kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voitaisiin hallintosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 52 §:ää.

38 §. *Kiellot asemakaavaa laadittaessa.* Pykälän *1 momentin* mukaan kunta voisi määrätä rakennuskiellon alueelle, jolle asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä. Rakennuskieltoalueella maisemaa muuttavat toimenpiteet olisivat luvanvaraisia siten kuin 215 §:ssä säädetään. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 53 §:n 1 momenttia. Rakennuskiellon tarkoituksena on turvata, ettei kaavoituksen aikana ryhdytä toimenpiteisiin, jotka estäisivät tai vaikeuttaisivat tulevan kaavan laatimista ja toteuttamista.

Pykälän *2 momentin* mukaan rakennuskielto olisi voimassa enintään kaksi vuotta. Kunta voisi kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi pidentää kieltoaikaa kaksi vuotta kerrallaan. Kunnan määräämä rakennuskielto kaava-alueen laajentamiseksi voisi kuitenkin kestää enintään kahdeksan vuotta. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 53 §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentin* mukaan rakennuskielto olisi voimassa myös alueella, jolle on hyväksytty asemakaava tai asemakaavan muutos, kunnes hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 53 §:n 3 momenttia.

39 §. *Asemakaavan laadulliset vaatimukset.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavan laadullisista vaatimuksista eli oikeudellisista vaatimuksista. Laadulliset vaatimukset olisivat voimassa olevassa laissa säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten kaltaisia ja perusteena asemakaavan laillisuuden arvioinnille.

Pykälän *1 momentissa* olisi 6-kohtainen luettelo laadullisista vaatimuksista, joihin asemakaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Laadulliset vaatimukset eivät siis olisi luettelo kaavassa esitettävistä asioista, vaan vaatimusten kautta arvioitaisiin kaavassa esitettävien asioiden eli kaavan sisällön laillisuutta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin *elinympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä* koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Vaatimus vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 54 §:n vaatimusta elinympäristön terveellisyydestä, turvallisuudesta ja viihtyisyydestä.

Terveellinen, turvallinen ja viihtyisä rakennettu ympäristö pyrkisi turvaamaan edellytykset turvalliselle asumiselle, työnteolle, oleskelulle ja liikkumiselle. Terveellinen, turvallinen ja viihtyisä ympäristö tarkoittaisi sitä, ettei alueen käyttäjiin kohdistuisi haitallisia ympäristövaikutuksia kuten esimerkiksi melualtistusta tai tärinää, alueelle olisi varmistettu riittävä meluntorjunta ja alueen ääniolosuhteet eivät vaarantaisi terveyttä, lepoa tai työntekoa. Se huomioisi ihmisten erilaiset tarpeet, olisi eri liikkumismuodoilla kaikille saavutettava, esteetön ja avoin sekä tarjoaisi erilaisia tiloja erilaisiin tarpeisiin. Viihtyisä rakennettu ympäristö olisi kaikkien ulottuvilla, suunniteltu kaikille sopivaksi ja tasa-arvoinen. Se myös edistäisi turvallisuuden tunnetta eikä olisi omiaan houkuttelemaan ilkivaltaan tai muuhun rikollisuuteen. Terveellisen, turvallisen ja viihtyisän rakennetun ympäristön suunnittelussa olisi huomioitu ilmastonmuutos ja sen vaikutukset

Viihtyisää elinympäristöä koskevalla laadullisella vaatimuksella on yhteys myös muihin laadullisiin vaatimuksiin liikenteen järjestelyjen toimivuuteen ja turvallisuuteen, kävelyn ja pyöräilyn toteutumisen edellytyksiin, rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön sekä niihin liittyvien erityisten arvojen vaalimiseen sekä puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden sekä viherympäristön riittävyyteen kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä. Lisäksi on huomattava, että paikalliset olosuhteet eri osissa maata saattavat vaihdella huomattavasti näiden tekijöiden suhteen.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin *asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä* koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa asemakaavan sisältövaatimusta eli vaatimus olisi uusi. Asuinalueiden monipuolisuudella tarkoitettaisiin, että asemakaavoituksessa vältettäisiin asuntotyypeiltään tai hallintamuotojakaumaltaan yksipuolisten alueiden suunnittelua, ellei se ole erityisesti perusteltavissa. Tässä on tarpeen ottaa huomioon laadittavan asemakaavan laajuus, tehtävä ja tarkoitus, kaavoitettavan alueen sijainti sekä asunto- ja asuntotonttitarjonnan kokonaistilanne kunnassa. Alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisemiseksi asemakaavoituksessa tulisi myös kiinnittää huomiota ympäristön laatuun, palveluiden saatavuuteen ja asuinalueiden liikenteelliseen saavutettavuuteen esteettömästi kaikille väestöryhmille.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin *palveluiden saavutettavuutta ja keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä* koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Palvelujen saavutettavuutta koskeva vaatimus vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 54 §:n vaatimusta palvelujen saavutettavuudesta.

Palveluiden saavutettavuuden huomioon ottamisen kannalta keskeisiä asioita olisivat olemassa olevien rakenteiden hyödyntäminen, palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden edistäminen. Asemakaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden saavutettavuuteen sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella. Keskeistä olisi edistää sellaista kehitystä, että palvelut ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa eri kulkumuodoilla. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota palveluiden saavuttamiseen kävellen, pyöräillen ja joukkoliikenteellä sekä palveluiden ohjaukseen siten, että vähennettäisiin liikkumisen tarvetta.

Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä koskevalla vaatimuksella tarkoitettaisiin sitä, että luodaan edellytyksiä palveluiden tarjonnalle keskusta-alueilla eikä edistettäisi sellaista kehitystä, joka heikentäisi keskusta-alueiden palveluja ja niiden kehitysmahdollisuuksia. Vaatimus olisi uusi nykyisiin asemakaavan sisältövaatimuksiin nähden. Asemakaavoituksessa keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että edistetään riittävää tonttitarjontaa palveluille keskusta-alueilla. Keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi tarkoittaisi myös sitä, että asemakaavoituksessa varmistetaan, ettei keskusta-alueiden ulkopuolisilla myymälöillä heikennetä keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä

Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kaupunkiseudun, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-aluetta ympäröi olemassa oleva tai uusi taajama-alue.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin *liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista* koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Voimassa olevan lain 54 §:ssä mainitaan vain edellytykset liikenteen järjestämiselle, joten vaatimus olisi voimassa olevaa sääntelyä kattavampi.

Liikenteen järjestelyjen toimivuudella tarkoitettaisiin, että asemakaavoituksessa huolehdittaisiin kussakin tapauksessa tarpeellisten alueiden, kuten esimerkiksi väylien, pysäkkien ja varikoiden varaamisesta eri liikkumis- ja kuljetusmuodoille, sekä riittävään liikennesuunnitteluun perustuen sovitettaisiin kunkin asemakaava-alueen liikennejärjestelyt yhteen ympäröivien alueiden kanssa. Turvallisuudella tarkoitettaisiin tässä sitä, että asemakaavan ratkaisut mahdollistaisivat turvallisen liikenneympäristön, esimerkiksi autoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn riittävän erottelun tarpeen vaatiessa ja turvalliset liittymäratkaisut. Erityisesti koulujen ja vastaavien toimintojen sijoittamisratkaisuja tehtäessä tulisi varmistaa mahdollisuudet turvallisiin kulkureitteihin.

Vähähiilistä liikkumista koskeva vaatimus tarkoittaisi, että asemakaavoituksessa huolehdittaisiin kestävien liikkumisen ja kuljettamisen muotojen edellytysten toteutumisesta varaamalla riittävät alueet niiden sujuvuuden ja turvallisuuden kannalta. Vähähiilisellä liikkumisella ja kuljettamisella tarkoitettaisiin joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn lisäksi myös sellaisia uudenlaisia liikenteen palveluita, joiden käyttö vähentää kasvihuonekaasupäästöjä tuottavaa liikennesuoritetta. Asuin-, työpaikka- ja palveluiden alueiden suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kestävien liikkumismuotojen käyttö olisi mahdollista ja houkuttelevaa kaikille käyttäjäryhmille. Vähähiilisen liikkumisen edellytyksiin kuuluisivat liikennealueiden ja -väylien li-

säksi myös esimerkiksi mahdollisuus turvallisen ja toimivan polkupyörien pysäköinnin järjestämiseen sekä sujuvat, esteettömät ja turvalliset kulkureitit joukkoliikenteen pysäkeille ja asemille.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimista ja niiden erityisten arvojen säilyttämistä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Vaatimus vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 54 §:n vaatimusta rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimisesta ja erityisten arvojen säilyttämisestä.

Rakennettuun ympäristöön ja luonnonympäristöön sisältyvät sekä asemakaavoitettavan alueen elolliset, että elottomat luonnon arvot. Valtakunnallisella tasolla luonnonarvojen vaalimisen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun keskeiset tavoitteet on määritelty luonnonsuojelulaissa. Rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön monimuotoisuuden kannalta tärkeitä luonnonarvoja samoin kuin arvokkaita yhtenäisiä luonnonalueita sijaitsee kuitenkin myös suojelualueiden ulkopuolella. Asemakaavassa olisi varmistettava, että alueen erityiset luonnonarvot ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvot säilyvät. Lisäksi vaaliminen edellyttäisi, että asemakaavassa tunnistetaan ja otetaan huomioon myös asemakaava-aluetta ympäröivät luonnonarvot siten, että niiden säilymistä edistetään.

Rakennetun ympäristön erityisten arvojen vaaliminen tarkoittaa sitä, että asemakaava on suunniteltu sovittaen se alueen ominaisluonteeseen sekä korkealaatuisen ja kestävän arkkitehtuurin vaatimusten mukaisesti. Alueen suunnittelussa olisi otettu huomioon alueen erityispiirteet, kuten esimerkiksi alueen historia, kulttuuriympäristö, kaupunki- ja taajamakuvalliset ominaisuudet ja alueen ajallinen kerrostuneisuus.

Asemakaavassa olisi varmistettava kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otettava huomioon niiden maakunnalliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään. Lisäksi asemakaavassa tunnistettaisiin rakennetun ympäristön paikallinen ominaisluonne ja erityispiirteet ja nämä otettaisiin huomioon siten, että arvojen säilymistä edistetään. Rakennetun ympäristön erityisten arvojen säilyttäminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin, kun asemakaavaa varten laaditut tai muut asiaa koskevat selvitykset osoittavat, että kaava koskee kohdetta, jolla on erityisiä kulttuurihistoriallisia tai muita ympäristöarvoja. Asemakaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettua suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin *puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden sekä viherympäristön riittävyyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä* koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 54 §:n vaatimusta puistoista tai muista lähivirkistykseen soveltuvista alueista. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä olisi oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavoituksella tulisi huolehtia puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden sekä viherympäristön riittävyydestä sekä tunnistaa alueen viherrakenteen kokonaisuudet ja ottaa huomioon keskeiset lähtökohdat ja reunaehdot puistojen ja muiden lähivirkistysalueiden toimivuudelle ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen sekä ilmastonmuutoksen näkökulmasta.

Pykälän *2 momentin* mukaan asemakaava ei saisi aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 §:n 3 momentin ensimmäistä säännöstä. Elinympäristön heikentämiskielto toteuttaisi omalta osaltaan perustuslain 20 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä

mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös kuitenkin mahdollistaisi sellaisen asemakaavan laatimisen, joka heikentää joidenkin henkilöiden elinympäristöä merkityksellisestikin, jos se on perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kysymys esimerkiksi täydennysrakentamisessa tai silloin, kun jokin yleisesti elinympäristön laatua heikentävä toiminto, esimerkiksi liikenneväylä, on välttämättä sijoitettava jonnekin. Tällöin ratkaisun tulisi olla sellainen, että toiminto sijoitetaan vähiten elinympäristöä heikentävällä tavalla ja sellaiseen paikkaan, jossa mahdollisimman vähäisen henkilömäärän elinympäristö heikkenee.

Pykälän *3 momentin* mukaan asemakaavalla ei myöskään saisi asettaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 §:n 3 momentin toista säännöstä. Pääsääntönä olisi siis kohtuuttoman rajoituksen tai haitan kielto, joka kuitenkin voisi väistyä, jos kohtuutonta rajoitusta tai haittaa ei voisi välttää syrjäyttämättä kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia. Arviointi olisi siis tehtävä siitä näkökulmasta, olisiko tavoite tai vaatimus saavutettavissa jollain muulla, kiinteistönomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa aiheuttamattomalla tavalla. Säännöksessä mainitut tavoitteet ja vaatimukset voisivat olla tiettyä kaavaa koskevia tavoitteita tai tässä laissa säädettyjä asemakaavaa koskevia vaatimuksia kuten tässä pykälässä tarkoitettuja laadullisia vaatimuksia.

Pykälän *4 momentin* mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 54 §:n 1 momenttia.

Pykälän *5 momentin* mukaan, jos asemakaava laadittaisiin alueelle, jolla ei ole yleiskaavaa tai asemakaava laadittaisiin yleiskaavasta poiketen, olisi asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan laadullisista vaatimuksista säädetään. Momentti vastaisi muuten voimassa olevan lain 54 §:n 4 momenttia, mutta siihen olisi lisätty myös tilanteet, joissa asemakaava laadittaisiin yleiskaavasta poiketen. Asemakaavan sisältövaatimusten määrittelyssä on otettu huomioon pyrkimys siihen, että asemakaavoitettavan alueen käytön pääpiirteet olisi jo ennen asemakaavan laatimista osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, joka ohjaa asemakaavoitusta. Jos asemakaava kuitenkin laaditaan alueelle, jolla yleiskaavaa ei ole voimassa taikka yleiskaavasta poiketen, olisi myös yleiskaavan sisältövaatimukset otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa. Tämä on tarpeen, jotta tällaisessa tapauksessa asemakaavoituksessa voidaan turvata laaja-alaisempien yleensä yleiskaavassa ratkaistavien kysymysten asianmukainen käsittely.

40 §. *Asemakaavamääräykset.* Pykälän *1 momentin* mukaan asemakaavassa voitaisiin antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voisivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 57 §:n 1 momenttia.

Asemakaavamääräykset olisivat osa asemakaavaa ja niillä täsmennettäisiin alueidenkäytölle kaavassa asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia. Niiden olisi palveltava asemakaavallisia tarkoituksia eli liityttävä rakentamiseen taikka rakennusten ja tai alueen käyttämiseen. Asemakaavamääräykset voisivat koskea esimerkiksi rakennuskorttelin käyttöä asumista, teollisuutta tai muuta tarkoitusta varten, tontin tai rakennuspaikan rakennusoikeutta, rakennusten korkeutta, rakennusten julkisivua ja kattoa, pihamaata ja istutuksia, johtojen vetämistä tontin kautta taikka alueen varaamista liikennettä varten toiselle tontille tai yleistä liikennettä varten.

Asemakaavamääräys ei saisi olla ristiriidassa lain, asetuksen tai muun ylemmän asteisen säännöksen kanssa. Asemakaavamääräyksellä ei voisi siten muuttaa, selittää tai tulkita ylemmän asteisia säännöksiä. Myöskään esimerkiksi uusia lupajärjestelmiä ei voisi luoda asemakaavamääräyksellä. Asemakaavalle säädetyt laadulliset vaatimukset ja muut vaatimukset koskisivat luonnollisesti myös asemakaavamääräyksiä. Asemakaavamääräyksellä ei siten saisi esimerkiksi asettaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voitaisiin antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*). Suojelumääräysten tulisi olla kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 57 §:n 2 momenttia muutoin, mutta viittauksen kohteena olevaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain pykälää tarkistettaisiin. Viitatussa 8 §:ssä määritellään edellytykset, jotka kohteen tulee täyttää, jotta se voidaan suojella rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Samoja edellytyksiä voidaan soveltaa asemakaavassa, jonka alueella rakennussuojelu pääsääntöisesti toteutetaan asemakaavan suojelumääräyksillä.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelualueiden osalta määräys voi olla myös määräaikainen. Nykyisessä laissa ei ole nimenomaista säännöstä suojelumääräyksen määräaikaisuudesta. Suojelualueiden aluevarausmerkintöihin liittyen nykyisen lain mukaisissa kaavoissa on käytetty myös määräaikaisia suojelumääräyksiä. Yleisimmin määräajaksi on määritelty viisi vuotta, jonka jälkeen määräys raukeaa ilman erillistä päätöstä tai kaavan muuttamista. Suojelumääräyksen määräaikaisuudella on pyritty edesauttamaan kaavan kohtuullisuutta ja hyväksyttävyyttä kiinteistönomistajien kannalta. Nykyisen lain soveltamiskäytännössä määräaikaisten suojelumääräysten käyttämiseen ei ole liittynyt oikeudellisia ongelmia. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että suojelualueiden osalta suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

Pykälän *3 momentin* mukaan asemakaavaan voitaisiin ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 8 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen olisi voimassa, mitä edellä mainitun lain 13–15 §:ssä säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta olisi kuitenkin kunta. Kunnalle voitaisiin myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa. Mitä edellä säädettäisiin kunnan korvausvelvollisuudesta, ei koskisi julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 57 §:n 2 momenttia.

41 §. *Asemakaavan oikeusvaikutukset.* Pykälän *1 momentin* mukaan rakennusta ei saisi rakentaa vastoin asemakaavaa. Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava olisi otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 58 §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin* mukaan asemakaava-alueelle ei saisi sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saisi myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 58 §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentin* mukaan asemakaavassa voitaisiin enintään kolmen vuoden ajaksi kieltää uuden rakennuksen rakentaminen, jos se kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi on tarpeen. Kunta

saisi erityisestä syystä pidentää kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 58 §:n 3 momenttia.

42 §. *Asemakaavan pohjakartta.* Pykälän *1 momentin* mukaan asemakaavan tulisi perustua maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Pohjakartan tulisi olla yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan riittävä. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 a §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin* mukaan asemakaavaa tai sen muutosta ei saisi hyväksyä, jos pohjakartta ei ole yksityiskohtaisuudeltaan tai tarkkuudeltaan riittävä tai se on siinä määrin vanhentunut, ettei sitä enää voida käyttää kaavoituksen perustana. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 a §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentin* mukaan vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavan muutos voitaisiin kuitenkin hyväksyä pohjakartan vanhentuneisuudesta huolimatta, jollei muutos olennaisesti vaikuta alueen tai sen lähiympäristön kaavoitukseen. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 a §:n 3 momenttia.

43 §. *Kaavoitusmittauksen valvoja***.** Pykälän *1 momentin* mukaan kaavoitusmittausta valvoisi kunnan viranhaltija. Kaavoitusmittauksen valvojan olisi oltava tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri, insinööri tai teknikko. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 54 b §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunta voisi vastata valvonnasta yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa kuntalain 76 §:n mukaisesti. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 54 b §:n 2 momenttia.

44 §. *Pohjakartan hyväksyminen.* Pykälän mukaan, jos asemakaavan pohjakartta täyttää sille asetetut vaatimukset, kaavoitusmittauksen valvojan on hyväksyttävä kartta.

Pohjakartan hyväksyminen ei siten edellyttäisi jatkossa kaavoitusmittauksen valvojan merkintää pohjakarttaan. Nykyisin vaatimus pohjakarttaan tehtävästä merkinnästä on käytännössä tarkoittanut kaavoitusmittauksen valvojan käsin kirjoitettua allekirjoitusta pohjakarttaan. Edelleen kaavoitusmittauksen valvoja hyväksyisi pohjakartan, mutta kunta voisi itse määritellä miten se tallentaa ja todentaa tiedon pohjakartan hyväksymisestä. Merkintää ei tarvitsisi tehdä pohjakarttaan, mutta kunnan tulisi tarpeen mukaan osoittaa, että pohjakartta on hyväksytty asiallisin menettelyin. Kaavoitusmittauksen valvojan hyväksyntä voitaisiin tehdä esimerkiksi erillisellä päätösdokumentilla, pysyvällä kirjauksella kunnan sähköiseen asianhallintajärjestelmään, sähköisellä allekirjoituksella tai digitaalisella leimalla. Oleellista on se, että tarpeen mukaan voidaan kiistattomasti osoittaa, että kenen toimesta ja milloin kaavoitukseen käytetty pohjakartta on hyväksytty. Muutoksen tarkoituksena on antaa kunnalle mahdollisuus järjestää pohjakartan hyväksymismerkintä sopivimmalla tavalla teknologioiden ja tietojärjestelmien kehittyessä ja kannustaa digitaalisiin menettelyihin. Muutoksen tavoitteena on muuttaa käsitys, että pohjakartta ja kaava tulisi hyväksyä nimenomaisesti käsin kirjoitetulla allekirjoituksella.

45 §. *Asemakaava maanalaisia tiloja varten.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavasta maanalaisia tiloja varten. Jos maankäytön yksityiskohtainen suunnittelu on tarpeellista vain maanalaisten tilojen rakentamista tai muuta käyttöä varten, asemakaava voitaisiin laatia myös vaiheittain niin, että se käsittää vain maanalaisia alueita. Alueella, jolla asemakaava käsittää vain maanalaisia tiloja, sovellettaisiin asemakaavoittamatonta aluetta koskevia maanpäällistä maankäyttöä ohjaavia tämän lain tai muiden lakien säännöksiä.

Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 56 §:ää.

46 §. *Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus***.** Pykälässä säädettäisiin asemakaavan laatimisesta perittävästä korvauksesta. Kunnalla olisi oikeus periä kiinteistönomistajalta tai -haltijalta asemakaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset, jos asemakaava tai asemakaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu kiinteistönomistajan tai -haltijan aloitteesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 59 §:ää.

Asemakaavan laatimisesta perittävää korvausta koskeva säännös olisi tarpeen erityisesti ranta-alueelle loma-asutusta vasten laadittavien kaavojen osalta, mutta sen käyttöala ulottuisi myös muihin kaavoihin. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että kaava on sekä yksityisen edun vaatima ja laadittu kiinteistönomistajan tai –haltijan aloitteesta. Molempien edellytysten olisi siis täytyttävä, jotta kunta voisi periä kustannukset. Säännös antaisi kunnalle edellytysten täyttyessä mahdollisuuden periä laatimis- ja käsittelykustannukset täysimääräisenä. Kunnan ei kuitenkaan olisi pakko periä kustannuksia tai se voisi periä kustannukset vain osittain.

47 §. *Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi***.** Pykälässä säädettäisiin asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 60 §:ää muuten, mutta sen *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi rakentamisen purkamista koskeva säännös. Pykälä täydentäisi ehdotettua 35 §:ää, joka jo edellyttää, että kunta pitää asemakaavaa ajan tasalla. Tarkoituksena olisi nykyiseen tapaan edistää asemakaavojen toteuttamista ja välttää jo pitkään voimassa olleiden kaavojen toteuttamiseen usein liittyvä epäselvyys. Asemakaavan ajanmukaisuutta olisi tarkasteltava ottaen huomioon asemakaavalle säädetyt laadulliset vaatimukset.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan olisi seurattava asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin menettelystä sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka on edelleen merkittävältä osalta toteuttamatta. Tällaisen asemakaavan alueella rakennuslupaa ei saisi myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. Toteutumatta olevan osan merkittävyyttä samoin kuin lupahakemuksessa tarkoitetun rakennuksen merkittävyyttä olisi arvioitava alueiden käyttöön ja ympäristökuvaan liittyvien näkökohtien ja vaikutusten kannalta. Arvioinnin kohteeksi tulisi vain sellainen määräajan voimassa ollut kaava, jonka toteuttamatta oleva osa olisi määrällisesti merkittävä, kuten esimerkiksi yli puolet rakennusoikeudesta, tai muutoin vaikutuksiltaan tai alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta merkittävä.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi uusi rakennuksen tai sen osan purkamista koskeva säännös. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia koskeva erityinen menettely on nykyisessä laissa rajattu koskemaan uuden rakennuksen rakentamistilanteita. Jos lupaa on haettu rakennuksen purkamiseen, ei erityismenettely ole sovellettavissa (KHO 2020:158). Purkamisluvan myöntämisen oikeudellisena edellytyksenä voimassa olevan lain mukaan on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Purkamislupaa asemakaava-alueilla harkittaessa lähtökohtana on asemakaava ja sen määräykset. Asemakaavat ovat eri ikäisiä. Vanhemmissa asemakaavoissa ei välttämättä ole tarkasteltu mahdollisia rakennussuojelukysymyksiä. Verrattuna vuoden 1958 rakennuslakiin (370/1958) ja sitä täydentävään rakennusasetukseen (266/1959) painottaa nykyinen laki rakennussuojelun huomioon ottamista voimakkaammin. Lähtökohtana on, että suojelumääräykset ovat kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Lain mukaan on kuitenkin mahdollista ottaa asemakaavaan myös voimakkaampia suojelumääräyksiä, joiden korvaamisesta säädetään erityislaissa (rakennusperinnön suojelemisesta annettu laki 498/2010). Käytännössä asemakaavojen kautta tapahtuva rakennussuojelu on lähtenyt yleistymään vasta

maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan 1.1.2000. Myös rakennuslain voimassaollessa suojelumääräyksiä annettiin, mutta huomattavasti vähemmän kuin 2000-luvulla.

Lähtökohtaisesti voi todeta, että nykyisen lain voimassa ollessa laadituissa asemakaavoissa rakennussuojelukysymyksiä on tarkasteltu keskimäärin kohtuullisesti. Näiden kaavojen osalta rakennusten purkamisen mahdollisuus on tullut ottaa huomioon ja arvottaa vasten asemakaavan sisältövaatimusta, jonka mukaan muun muassa rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää (MRL 54 §). Rakennuksen purkamisen edellytyksiä harkittaessa tulee myös uudemmilla kaava-alueilla soveltaa perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämisen kieltoa. Jos purkaminen saattaisi johtaa rakennussuojelun kannalta epätyydyttävään lopputulokseen, on kunnalla aina mahdollisuus – ja kaavojen yleisen ajanmukaisuuden ylläpidon kautta velvollisuus – ryhtyä toimenpiteisiin uudemmankin asemakaavan muuttamiseksi.

Tilanne on erilainen ennen nykyisen lain voimaantuloa laadittujen asemakaavojen osalta. Jo yksistään ajan kuluminen, mukaan luettuna rakennussuojelun suhteen tapahtunut kehitys, merkitsee, ettei vanhemmista asemakaavoista välttämättä saa juurikaan ohjetta, miten yksittäiseen rakennuksen purkamiseen tulisi suhtautua. Vanhemmissa asemakaavoissa ei aina ole tarkasteltu rakennussuojelukysymyksiä lainkaan.

Tarpeen ei olisi kuitenkaan säätää ehdotonta asemakaavan ajanmukaiseen arviointia ennen 1.1.2000 laadittuihin asemakaavoihin perustuvissa rakennuksen purkamistilanteissa. Suuri osa purkamistilanteista on perusteltavissa kiinteistön käytön muuttuvilla tarpeilla, kaupunkirakenteen muutoksilla ja myös vaikeuksilla korjata rakennus vastaamaan nykyvaatimuksia eikä purkaminen myöskään olisi omiaan vaarantamaan rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Rakennussuojelu voi myös vanhemmassa kaavavarannossa olla otettu huomioon asianmukaisella ja riittävällä tavalla.

Jos sen sijaan ennen 1.1.2000 laaditussa asemakaavassa ei rakennussuojelua ole tarkasteltu ja lupahakemuksena arvioitavaksi tullut purkaminen voisi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, tulisi ehdotuksen mukaan kunnan arvioida myös purkamistilanteessa asemakaavan ajanmukaisuus ennen purkamisluvan myöntämistä. Jos asemakaava todettaisiin arvioinnissa vanhentuneeksi, estyisi purkamisluvan myöntäminen asemakaavan muuttamiseksi voimaan tulevan rakennuskiellon ajaksi. Asemakaavaa tarkistettaessa olisi mahdollisuus arvioida purkamisen sallittavuus ja ottaa huomioon eri näkökohdat.

Pykälän *4 momentin* mukaan 2 ja 3 momentissa tarkoitettu arviointi ei kuitenkaan olisi tarpeen, jos kaavan ajanmukaisuus on arvioitu viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Arviointi on usein tarkoituksenmukaista suorittaa laajemmalla alueella kuin mitä rakennuslupahakemus koskee. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan arviointi voidaan samalla kertaa suorittaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostuvalla alueella. Myös kysymys siitä, milloin asemakaava on merkittävältä osalta toteutumatta, olisi arvioitava tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostavan alueen puitteissa. Tällainen alue voi olla esimerkiksi kortteli tai laajempikin kokonaisuus, esimerkiksi tietty asuin- ja teollisuusalue. Lähtökohtana on, että kysymys asemakaavan ajanmukaisuudesta kuuluu kunnan harkittavaksi. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan päätökseen, jolla kunta on todennut asemakaavan olevan ajanmukainen, ei saisi valittamalla hakea muutosta.

Koska tarpeet asemakaavan ajanmukaisuuden arvioimiseksi vaihtelevat eri tilanteissa, pykälän *5 momentissa* säädettäisiin tarpeellisen joustavuuden saavuttamiseksi, että ehdotettua 13 vuoden määräaikaa voitaisiin asemakaavassa lyhentää tai pidentää. Määräaika ei kuitenkaan saisi olla lyhyempi kuin viisi vuotta tai pidempi kuin 20 vuotta.

Pykälän *6 momentin* mukaan 13 vuoden määräaikaa laskettaessa ei otettaisi huomioon sitä aikaa, jolloin alueella on voimassa 38 §:n 1 momentin mukainen rakennuskielto asemakaavan muuttamiseksi tai 41 §:n 3 momentin mukainen kielto.

Pykälän *7 momentin* mukaan tarkempia säännöksiä asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

48 §. *Asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin vaikutukset.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin vaikutuksista. Jos asemakaava arvioinnissa todetaan vanhentuneeksi, rakennuslupaa ei voitaisi myöntää ennen asemakaavan muuttamista. Kunnan päätöksestä, jolla asemakaava todetaan vanhentuneeksi, tulisi myös voimaan 38 §:n 1 momentissa tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan muuttamista varten. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 60 §:ää.

49 §. *Asemakaavan laatimisaloite.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavan laatimisaloitteesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Asemakaavan laatimisella tarkoitettaisiin myös alueella voimassa olevan asemakaavan muuttamista. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta kuntalain 23 §:ssä on yleistä aloiteoikeutta koskeva säännös.

Aloite tulisi olla perusteltu, mikä tarkoittaa sitä, että aloitteessa olisi jo tullut pohtia kaavan tehtävää ja tarkoitusta sekä huomioida laissa säädetyt kaavan laadulliset vaatimukset. Aloitteen perusteluvelvollisuudella varmistettaisiin aloitteen laatu sekä vähennettäisiin osaltaan kunnalle aloitteen selvittämisestä koituvaa työtä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä on hallintolain 23 §:ssä, mutta selvyyden vuoksi sama vaatimus ehdotetaan otettavaksi myös tähän pykälään. Lisäksi säädettäisiin, että aloite on käsiteltävä kuitenkin aina neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Pykälässä ei säädettäisi kunnan ja yksityisen välisestä yhteistyöstä kaavoituksessa (kumppanuuskaavoituksesta). Pykälä jättäisi kunnille liikkumatilaa järjestää yhteistyötä koskevat menettelyt ottaen huomioon erilaiset kaavoitustilanteet.

7 luku **Kaupunkiseutusuunnitelma**

Yleistä

Kaupunkiseutusuunnitelma olisi uusi osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet sekä edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä. Kaupunkiseutusuunnitelmaa voidaan verrata kaupunkiseuduille laadittuihin rakennemalleihin, kehityskuviin ja muihin suunnitelmiin.

Kaupunkiseutusuunnitelma perustuisi kaupunkiseudun kuntien yhteiseen käsitykseen kaupunkiseudun alueidenkäytön keskeisistä kehitystarpeista ja niiden edellyttämistä toimenpiteistä. Kaupunkiseutusuunnitelmassa yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen ke-

hittämisen periaatteet voisivat sisältää sekä konkreettisia lyhyen aikavälin toimenpiteitä että pidemmän aikavälin tavoitteita kaupunkiseudun kuntien alueidenkäytön kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi.

Kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi alueidenkäytön suunnitteluun, rakentamiseen tai muuhun suunnitteluun kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kaupunkiseutusuunnitelmalla olisi erityistä merkitystä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen välineenä.

Koska maankäyttö- ja rakennuslailla toimeenpannaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä (SOVA-direktiivi) kaavoituksen ja kaupunkiseutusuunnitelman osalta, olisi myös kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa noudatettava maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä, osallistumista ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Näiden säännösten noudattaminen lisäisi kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun avoimuutta sekä osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia verrattuna ei-lakisääteisiin suunnittelumenettelyihin.

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

50 §. *Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoitus***.** Pykälässä säädettäisiin kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksesta ja alueista, joille kaupunkiseutusuunnitelma olisi laadittava.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet sekä edistää ilmastonmuutoksen hillintää sekä yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä. Säännös korostaa toiminnallisten kaupunkiseutujen merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden kannalta.

Yhdyskuntarakenteen osalta kaupunkiseutusuunnitelmassa tarkasteltaisiin kaupunkiseudun väestön ja asumisen, työpaikkojen ja elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumista niiden keskinäistä suhdetta. *Kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteiden* määrittely edellyttäisi asuntotuotannon, elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden, liikenneväylien ja yhdyskuntateknisen huollon verkostojen seudullisten kehittämistarpeiden tunnistamista ja niiden kehittämiseksi tarvittavien toimenpiteiden määrittelyä. Asumisen osalta olisi tarpeen tarkastella kysyntää vastaavan asuntotuotannon riittävyyttä ja monipuolisuutta. Palvelujen osalta olisi tarpeen tarkastella sekä julkisten että kaupallisten palvelujen kuten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista kaupunkiseudulla. Ilmastonmuutoksen hillinnän sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden kannalta olisi tarpeen tarkastella olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä sekä eri toimintojen sijoittumista siten, että voidaan vähentää liikkumistarvetta sekä edistää kestävän liikkumisen kuten kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edellytyksiä. Kehittämisen periaatteita määriteltäessä olisi tärkeää ennakoida kaupunkiseudun väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehitystä mahdollisimman realistisesti.

Liikennejärjestelmän osalta kaupunkiseutusuunnitelmassa tarkasteltaisiin kaupunkiseudun liikenneväylien ja niiden solmukohtien, eri liikennemuotojen terminaalien ja muun liikkumisympäristön sekä henkilö- ja tavaraliikenteen eri muotojen muodostamaa kokonaisuutta. *Kaupunkiseudun liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteissa* voitaisiin tarkastella esimerkiksi kaupunkiseudun kannalta merkittäviä liikenneyhteyksiä, -väyliä ja -alueita sekä niihin liittyviä kehittämistarpeita, -periaatteita ja -toimenpiteitä, liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyyttä

edistävien yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteiden määrittelyä, kestäviä liikkumisen ja kuljettamisen muotoja sekä liikennetarpeen vähentämistä. Kaupunkiseutusuunnitelmassa olisi tärkeää kuvata alueiden mitoituksen ja toteutusjärjestyksen periaatteet siten, että yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä asuin-, työpaikka- ja palvelualueiden toteuttaminen perustuvat kestävään liikkumiseen. Kaupunkiseutusuunnitelmassa olisi tarpeen tarkastella ja edistää erityisesti joukkoliikenteen ja muiden kestävien ja vähähiilisten liikkumis- ja kuljetusmuotojen toimintaedellytyksiä siltä osin kuin ne liittyvät alueidenkäytön ratkaisuihin. Olisi tärkeää tutkia myös seudullisen liikennejärjestelmän kytkennät kaupunkiseudun ulkopuoliseen, valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmään ja varmistaa niiden toimivuus.

Viherrakenteen osalta kaupunkiseutusuunnitelmassa tarkasteltaisiin kaupunkiseudun pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka kattaa suojelu- ja virkistysalueiden lisäksi vesialueita sekä sellaiset metsätalous- ja peltoalueet, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen ja ilmastonmuutoksen kannalta ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet. *Kaupunkiseudun viherrakenteen kehittämisen periaatteita* voitaisiin tarkastella viherrakenteen toimivuuden, jatkuvuuden, alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, seudullisten virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyden sekä ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen näkökulmasta.

Kaupunkiseutusuunnitelma voisi sisältää sekä pidemmän aikavälin kehittämisen periaatteita että niiden toteuttamisen edellyttämiä lyhyemmän aikavälin konkreettisia toimenpiteitä. Kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi kaavoihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kaupunkiseutusuunnitelman laatimista ja toteuttamista edistävien kaavoitusprosessien yhteensovittamisella ja yhteistyöllä voitaisiin parhaimmillaan saavuttaa merkittäviä resurssisäästöjä ja synergiaetuja. Vaikka kaupunkiseutusuunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun, toimisi se kaupunkiseutujen kaavoituksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana ja selvitysaineistona.

Pykälän *2 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelma olisi laadittava Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Nämä ovat väestömäärältään Suomen suurimmat kaupunkiseudut. Suurimpien kaupunkiseutujen alueidenkäyttöä koskevilla ratkaisuilla on usein laajalle ulottuvia ja merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kyseiset kaupunkiseudut kuuluvat valtion ja kaupunkiseutujen välisten maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyjen piiriin (ns. MAL-sopimus), mikä osaltaan perustelee kaupunkiseutusuunnitelman laatimisen pakollisuutta kyseisillä kaupunkiseuduilla.

Pykälän *3 momentin* mukaan kaupunkiseutujen aluerajauksesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämä tarkoittaisi kaupunkiseutuun kuuluvien kuntien määrittelyä. Kaupunkiseutuun kuuluvat kunnat voisivat itse määrittää kaupunkiseutusuunnitelman tarkemman aluerajauksen.

Pykälän *4 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelma voitaisiin laatia myös osa-alueittain. Tämä mahdollistaisi kaupunkiseutusuunnitelman laatimisen valtioneuvoston asetuksella säädettyä aluerajausta suppeammalle alueelle ja kaupunkiseutusuunnitelman tarkistamisen osa-alueittain tarpeen mukaan.

Pykälän *5 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelma voitaisiin laatia tarvittaessa myös muille kaupunkiseuduille kaupunkiseudun kuntien yhteisestä sopimuksesta.

51 §. *Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen*. Pykälässä säädettäisiin kaupunkiseutusuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelma-alueeseen kuuluvat kunnat vastaisivat yhteistyössä suunnitelman laatimisesta. Kuntien olisi suunnitelmaa laatiessaan oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa. Kaupunkiseutusuunnitelman kannalta keskeisiä viranomaistahoja olisivat kaupunkiseudun kunnat ja maakuntien liitot, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA sekä Helsingin seudulla Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä HSL ja Tampereen seudulla Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä.

Kaupunkiseutusuunnitelmaa koskisivat viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista annetun direktiivin vaatimukset, jotka on alueidenkäytön suunnittelun osalta toimeenpantu maankäyttö- ja rakennuslailla. Tämän vuoksi kaupunkiseutusuunnitelmaa valmisteltaessa noudatettaisiin pääosin samoja osallistumisen ja vuorovaikutuksen sekä vaikutusten arvioinnin menettelyjä kuin kaavoituksessakin. Vuorovaikutusmenettelyä, vireilletulosta ilmoittamista ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevat säännökset mahdollistavat niin kaavojen kuin kaupunkiseutusuunnitelmankin osalta runsaasti tapauskohtaista harkintaa ja liikkumavaraa sen suhteen, minkälaisia menettelyjä ja missä laajuudessa sovelletaan. Menettelyjä harkittaessa olisi mahdollista huomioida mm. kaupunkiseutusuunnitelman oikeusvaikutuksettomuus sekä sen aiottu yksityiskohtaisuuden taso. Suunnitelmaehdotus ja -selostus tulisi kaavojen tapaan asettaa julkisesti nähtäville. Kaupunkiseutusuunnitelmaan ei sovellettaisi viranomaisneuvotteluja koskevia säännöksiä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kaupunkiseutusuunnitelman hyväksyisi jokainen suunnitelma-alueeseen kuuluva kunta erikseen tai kunnat voisivat sopia kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymiseen liittyvän päätösvallan siirrosta kuntien yhteiselle toimielimelle tai kuntayhtymälle. Kunnat siis sopisivat keskenään, hyväksytäänkö kaupunkiseutusuunnitelma kuntien yhteisessä toimielimessä, kuntayhtymässä vai kunkin kaupunkiseutusuunnitelmassa mukana olevan kunnan osalta erikseen näiden kuntien valtuustoissa.

8 luku **Erityisharkinta-alue ja ranta-alueita koskevat erityiset säännökset**

52 §. *Erityisharkinta-alue.* Erityisharkinta-alueita olisivat pykälän *1 momentin* mukaan suoraan lain nojalla alueet, joilla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia on syytä erityisesti harkita uuden rakentamisen määrää ja sijoittumista. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 16 §:n suunnittelutarvealuekäsitettä. Tiivistymisen seurauksiin liittyisi myös tarve asutusta palvelevien vapaa-alueiden järjestämiseen. Osalle tällaisista alueista olisi tarkoituksenmukaista laatia asemakaava ja erityistä harkintaa tarvitaan suunnittelun edellytysten turvaamiseksi. Tällaisia alueita olisivat esimerkiksi nykyisten asemakaavojen välittömät lievealueet. Suoraan lain nojalla erityisharkinta-alueita voisivat olla myös sellaiset alueet, joille asemakaavan laatiminen ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi vähäisen rakentamispaineen tai alueelle tavoiteltavan rakentamisen määrän vähäisyyden takia. Tällöin rakentamisen sijoittamisen edellytyksiä voitaisiin arvioida yksittäistapauksissa yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen antamien suuntaviivojen pohjalta.

Erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ehdotetun *2 momentin* mukaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutustensa merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista laajempaa harkintaa. Tämä vastaisi voimassa olevan lain säännöstä ja koskisi esimerkiksi tehokkaampaa asunrakentamista kuten kerros- ja rivitaloja sekä laajempia ja vaikutuksiltaan merkittävämpiä työpaikka- ja palvelurakennuksia.

Pykälän *3 momentin* mukaan yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä voitaisiin myös osoittaa alueita, joilla erityisharkinta on tarpeen. Myös tämä säännös vastaisi pääosin nykyistä suunnittelutarvealuetta koskevia periaatteita. Ehdotetut perusteet liittyisivät odotettavissa olevaan yhdyskuntakehitykseen, erityisiin ympäristöarvoihin tai ympäristöhaittoihin. Tällainen alue voisi olla esimerkiksi rakentamisen painealue tai alue, jolla on erityisiä maisemallisia tai rakennettuun ympäristöön liittyviä arvoja. Suunnittelua edellyttäviä ympäristöhaittoja saattaa esiintyä esimerkiksi vilkkaasti liikennöidyn liikenneväylän tai teollisuusalueen lähistöllä. Osalla näistä alueista erityisharkintaa tarvitaan tulevan yksityiskohtaisemman suunnittelun edellytysten turvaamiseksi, mutta myös näillä alueilla on rakentamisen sijoittamisen edellytyksiä mahdollista harkita yksittäistapauksissa yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen antamien suuntaviivojen pohjalta.

Yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä määritelty erityisharkinta-alue olisi voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Voimassa olevan lain mukaan yleiskaavassa ja rakennusjärjestyksessä osoitettu suunnittelutarvealue on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Pykälän *4 momentin* mukaan rakentamisluvan myöntäminen erityisharkinta-alueella tarvitsisi sijoittamisluvan, jonka edellytyksistä säädettäisiin 212 §:ssä.

Pykälän *5 momentin* mukaan erityisharkinta-aluetta koskeva säännös ei koskisi 53 §:ssä tarkoitettua ranta-aluetta. Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä

53 §. *Suunnittelutarve ranta-alueella.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Ranta-aluekäsitteeseen ehdotetaan yhdistettäväksi nykyiset maankäyttö- ja rakennuslain rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteet. Siihen kuuluisi aina vähintään noin 100 metrin vyöhyke keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta, mutta alue olisi laajempi niissä tilanteissa, joissa maankäytön suunnittelemisen tarve tulee pääasiassa sellaisesta rakentamisesta, joka tukeutuu rantaan. Käsitteiden yhdistämisellä ei ole tarkoitus muuttaa tulkintaa siitä, mille laajuudelle rannan suunnittelutarve nykyisen oikeuskäytännön perusteella ulottuu.

Rannan suunnittelutarvetta koskevista poikkeuksista säädettäisiin 2 momentissa. Ranta-alueisiin liittyy joillakin alueilla maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista ja ne tulisi jatkossakin säilyttää rannan suunnittelutarpeen ulkopuolella. Myös muista poikkeuksista säädettäisiin samalla tavalla kuin voimassa olevan lain 72 §:n 2 momentissa.

Olemassa olevan rakennuksen korjaaminen tai asuinrakennuksen vähäinen laajentaminen olisivat myös sellaisia toimenpiteitä, joita rannan suunnittelutarve ei koskisi. Asuinrakennuksen vähäisellä laajentamisella tarkoitettaisiin edelleen sellaista rakennuksen laajentamista, joka ei olennaisesti muuta rakennuksen tai sen käytön vaikutusta.

54 §. *Ranta-alueita koskevan yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset*. Pykälässä ehdotetaan ranta-alueiden yleis- ja asemakaavoitukselle omia laadullisia vaatimuksia. Niiden tarve johtuu ranta-alueiden erityisistä luonnonarvoista, maisemallisesta herkkyydestä, vesiensuojelun tarpeesta sekä yleisen virkistystarpeen turvaamisesta. Vaikka kaikki nämä asiat näkyvät yleis- ja asemakaavan yleisissä laadullisissa vaatimuksissa, olisi niihin ranta-alueilla syytä kiinnittää korostetusti huomiota ja niiden painoarvoa erityisesti korostaa. Lisäksi olisi noudatettava yleis- ja asemakaavan yleisiä laadullisia vaatimuksia. Ranta-alueiden ominaispiirteillä tarkoitetaan niitä erityisiä luonnonympäristöön, kulttuuriympäristöön, maisemaan ja vesiensuojeluun liittyviä piirteitä, joita alueita koskevissa selvityksissä nousee esille.

Pykälä koskisi kyläalueiden ja niitä tiiviimmin rakennettujen tai rakennettavaksi tarkoitettujen alueiden ulkopuolisia alueita. Pykälän ulkopuolelle jäisivät siis nykyisin asemakaavoitetut taajamat ja niille osoitetut kasvusuunnat sekä kyläalueet. Kylällä tarkoitettaisiin tässä useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa. Kylät ovat eri puolilla Suomea erilaisia, minkä vuoksi kyläalueen laajuus ratkaistaisiin kussakin tilanteessa erikseen. Ranta-alueiden suunnittelussa kyläalueiden määrittelyyn olisi kiinnitettävä erityistä huomiota nauhamaisten tieja jokivarsiin sijoittuvien kylien kohdalla.

Pykälää sovellettaisiin siten maaseutumaisilla ranta-alueilla, joille nykyisin laaditaan rantayleiskaavoja ja ranta-asemakaavoja ja se koskisi sekä loma-asutusta että vakituisen asutuksen järjestämistä. Näillä alueilla vaatimus riittävien vapaiden ranta-alueiden turvaamisesta on erityisen tärkeää luonnonarvojen ja virkistyskäytön näkökulmasta. Kyläalueilla ja niitä tiiviimmin rakennetuilla alueilla on oleellista turvata tarpeellisten lähivirkistysalueiden säilyminen ja esimerkiksi mahdollisuus uimarantaan. Näissä tilanteissa vaatimus riittävän yhtenäisen rakentamattoman rantaviivan säilyttämisestä ei ole perusteltu suhteessa esimerkiksi täydennysrakennusmahdollisuuksien turvaamiseen.

55 §. *Kiinteistönomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asemakaavan laatimiseen.* Kiinteistönomistajalla säilyisi oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen nykyiseen tapaan. Oikeus koskisi lähtökohtaisesti loma-asutuksen järjestämistä. Erityisestä syystä voitaisiin tällaisessa kaavassa osoittaa alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Erityiset syyt voisivat liittyä alueiden sijaintiin kunnan yhdyskuntarakenteessa ja kunnan tavoitteisiin alueiden käytön kehittämisessä. Koska tällaiseen rakentamiseen liittyy erityisiä velvoitteita kunnalle, on erityisten syiden olemassa olosta syytä neuvotella kunnan kanssa.

Kaava-alueen tulisi muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Kaava-alueen tarkoituksenmukaisuudesta ei tehtäisi päätöstä ennakkoon, vaan siitä päätettäisiin lopullisesti kaavan hyväksymisen yhteydessä. Myös kaava-alueen tarkoituksenmukaisuudesta olisi kuitenkin syytä neuvotella kunnan ja kiinteistönomistajan kesken jo kaavaprosessin alkuvaiheessa.

Kiinteistönomistajan huolehtiessa ranta-asemakaavan laatimisesta noudatetaan kaavaprosessissa samoja säännöksiä kuin muitakin asemakaavoja laadittaessa. Kaavaprosessin alkuvaiheessa kiinteistönomistaja tulisi olla yhteydessä kuntaan ja toimittaa kunnalle osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Pykälään ehdotetaan säännöstä siitä, että kaavan valmisteluvaiheen kuuleminen toteutettaisiin kunnan edellyttämällä tavalla. Tällä varmistettaisiin se, että kaavoitusta koskevissa menettelyissä noudatettaisiin kunnassa samantapaisia menettelyjä samanlaisissa tilanteissa.

Kiinteistönomistajan olisi toimitettava kaavaehdotus kunnalle hyväksymiskäsittelyä varten. Kunnalle tulisi tässä yhteydessä toimittaa myös kaavaselostus, selvitykset siitä, miten kaavan vireilletulosta on ilmoitettu ja miten kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutus on toteutettu sekä selvitys valmistelun aikana saaduista mielipiteistä.

56 §. *Yhteiskäyttöalueet*. Pykälässä säädettäisiin yhteiskäyttöalueista. Pykälä vastaisi sisällöltään muuten voimassa olevan lain 75 §:ää, mutta siinä ei enää säädettäisi yleisitä alueista.

57 §. *Yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus ranta-alueella*. Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan laatimisesta perittävästä korvauksesta ranta-alueella. Jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, kunta voisi periä enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista kiinteistönomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyisi kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja -ajan. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 76 §:ää.

Laatimiskustannusten osittainen periminen kiinteistönomistajilta on perusteltua, koska tällaisen yleiskaavan alueelle syntyy yksityisille kuuluvia rakentamismahdollisuuksia. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi kunta kustannusten perimiseen, vaan asia olisi kunnan harkittavissa.

9 luku **Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset**

58 §. *Vähittäiskaupan suuryksikkö.* Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajattaisiin edelleen koskemaan yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruisia myymälöitä. Vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aikaansaamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

59 §. *Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset vaatimukset yleis- ja asemakaavalle.* Vähittäiskaupan sijainnin ohjausta koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena olisi edelleen keskusta-alueiden aseman tukeminen kaupan ja palvelujen sijaintipaikkana. Tavoitteena on, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset kaupallisten palvelujen tarjonnalle ja pyritään vaikuttamaan olemassa olevien palvelujen säilymiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiin sijoittaa myös muualle. Tällöin on huolehdittava, että suunnitellulla maankäytöllä ei ole haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Keskusta-alueille sijoittuu tyypillisesti päivittäistavarakauppaa ja tiettyjä erikoistavarakaupan toimintoja, kuten muoti- ja urheilukauppaa. Toiset erikoistavarakaupan toimialat kuten huonekalukauppa ja rautakauppa hakeutuvat pääsääntöisesti keskusta-alueiden reunoille ja ulkopuolelle, eivätkä kilpaile keskustakaupan kanssa. Niiden sijoittuminen keskustaan voi olla toiminnan luonteen ja ison tonttitilan tarpeen vuoksi vaikeaa. Ne voivat perustellusta syystä sijoittua myös keskusta-alueiden ulkopuolelle. Myös toimialan tyypillinen asiointitiheys ja sitä kautta liikenteen määrä vaikuttaisi arvioon. Erityisesti päivittäistavarakaupan sijainnilla on merkitystä, koska sen yhteyteen sijoittuu yhä enemmän muita palveluja. Näiden syiden vuoksi tavoitteena on yhtäältä, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytyksiä kaupallisten palvelujen tarjonnalle keskusta-alueilla, toisaalta se, ettei suunnitteluratkaisuilla edistetä sellaista kehitystä, joka on omiaan heikentämään keskusta-alueen olemassa olevaa palvelutarjontaa ja sen kehitysmahdollisuuksia.

Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kaupunkiseudun, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-aluetta ympäröi olemassa oleva tai uusi taajama-alue. Olemassa olevat keskusta-alueet, niiden mahdolliset laajennusalueet sekä uudet keskusta-alueet voidaan osoittaa yleiskaavassa keskustatoiminnoille tarkoitetuiksi alueiksi.

Osoitettaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä yleis- tai asemakaavassa keskusta-alueiden ulkopuolelle on huolehdittava, ettei suunnitellulla maankäytöllä olisi haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Mikäli kaavan laatimisen yhteydessä tehdyt selvitykset osoittavat, ettei kaavaratkaisulla olisi haitallisia vaikutuksia keskusta-alueen asemaan kauppapaikkana, kaava täyttäisi tämän kohdan asettamat vaatimukset lainmukaiselle kaavalle. Arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia keskusta-alueen kaupallisiin palveluihin otetaan huomioon muun muassa kaupan laatu ja määrä. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien erityisten vaatimusten täyttymiseksi voi olla tarpeen käyttää kaupan laatua ja määrää koskevia määräyksiä.

Nykyisen lain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset koskevat maakunta- ja yleiskaavoitusta. Niiden mukaan on mm. katsottava, että suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Nyt säännöksissä ehdotetaan luovuttavaksi vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevasta sääntelystä maakuntakaavoituksessa. Lain tavoitteena olisi vahvistaa keskusta-alueiden kaupallisten palveluiden turvaamista. Tämän vuoksi olisi yleis- ja asemakaavoissa katsottava, että suunnitellulla maankäytöllä ei ole haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Yleiskaavoituksessa on olennaista arvioida kaupan vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen sekä muuhun palvelurakenteeseen, yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään.

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saisi sijoittaa keskusta-alueiden eikä yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa osoitettu nimenomaan tätä tarkoitusta varten. Säännös merkitsee sitä, että tällaisen toiminnan sijoittaminen keskusta-alueiden ulkopuolelle perustuisi aina sellaiseen asemakaavaan, jossa alue on nimenomaisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Tällöin myös sijoittumisen vaikutukset voidaan asianmukaisesti arvioida kaavaa laadittaessa.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista ohjaavat säännökset koskisivat edelleen myös suuryksiköiden merkittävää laajentamista ja sellaisia myymäläkeskittymiä, joilla on suuryksiköihin rinnastettavia vaikutuksia. Säännöksiä sovelletaan uusien hankkeiden lisäksi sekä olemassa olevien vähittäiskaupan suuryksiköiden laajennuksiin, että pinta-alarajaa pienempien myymälöiden laajentamiseen siten, että suuryksikön pinta-alaraja ylittyy. Soveltamisalan piiriin kuuluu edelleen kuitenkin vain merkittävät laajennukset. Tällä halutaan helpottaa nykyisten myymälöiden uudistamista ja sulkea soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset laajennukset, joilla ei ole ohjauksen kannalta merkittäviä vaikutuksia. Merkittävänä laajennuksena säännöstä sovellettaessa voitaneen pitää yli 1 000 neliömetrin tai yli 20 prosentin laajennusta.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen myymäläkeskittymään, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Vähittäiskaupan suuryksikön määrittelytavan vuoksi sijainnin ohjauksen ulkopuolelle jäisivät muutoin kaupalliset keskukset, joissa mikään yksittäinen myymälä ei ylitä 4 000 kerrosneliömetrin rajaa. Tällaisella myymäläkeskittymällä saattaa kuitenkin olla myymälöiden suuren määrän vuoksi vähittäiskaupan suuryksikköön rinnastettavia vaikutuksia.

10 luku **Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset**

60 §. *Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakentamisluvan perusteena*. Rakentamislupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan edelleen 212 §:n estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Säännöksen mukaan rakentamisluvan erityisten edellytysten täyttyminen tuulivoimarakentamista koskien voitaisiin ehdotetun sääntelyn tarkoittamissa tilanteissa selvittää yleiskaavassa. Tällöin rakentamisluvan myöntäminen ei edellyttäisi suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa. Yleiskaavaan otettaisiin tätä koskeva määräys, jolla osoitettaisiin, millä alueella rakennusluvat kaavassa osoitetuille tuulivoimaloille voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella.

61 §. *Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset.* Nykyisen lain tuulivoimarakentamista koskevat yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset ehdotetaan sisältyvän edelleen tuulivoimarakentamista koskeviin yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin. Tuulivoimaloiden rakentamista suoraan ohjaava yleiskaava poikkeaa laajoine aluetarpeineen ja ympäristövaikutuksineen siinä määrin muista suoraan rakentamista ohjaavista yleiskaavoista, että

tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan osalta olisi edelleen tarpeen säätää erityisistä laadullisista vaatimuksista, jotka ottavat huomioon tuulivoimaloiden rakentamiseen liittyviä erityispiirteitä.

Edellytyksenä yleiskaavan käyttämiselle rakentamisluvan perusteena olisi, että yleiskaavan voidaan arvioida olevan riittävä suunnitteluväline ohjaamaan rakentamista alueella. Riittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon kohteena olevan alueen olosuhteet sekä suunnitellun rakentamisen määrä ja tehokkuus. Tästä seuraa, että yleiskaava tulisi ehdotetulla tavoin kyseeseen tilanteissa, joissa yleiskaava on mittakaavaltaan ja esitystavaltaan soveltuva kaavamuoto tuulivoimarakentamisen ohjaamiseen. Yleiskaava soveltuisi tuulivoimarakentamisen ohjaukseen sellaisilla maa- ja vesialueilla, jotka sijaitsevat riittävän etäällä asutuksesta ja muusta siihen rinnasteisesta tai muita erityispiirteitä omaavasta maankäytöstä. Edellytyksenä olisi myös, ettei alueella ole muuta maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Siten esimerkiksi taajamien läheisyydessä tai alueilla, joihin kohdistuu rakentamispaineita, ei yleiskaavan käyttäminen esityksessä tarkoitetulla tavalla tuulivoimalan rakentamisluvan myöntämisperusteena olisi yleensä mahdollista. Keskeistä on myös, että tuulivoimarakentamisen vaikutukset on ylipäänsä mahdollista arvioida yleiskaavoituksen yhteydessä lain 60 §:n edellyttämällä tavalla.

Yleiskaavan ohjaavuuden riittävyydellä viitataan säännöksessä myös yleiskaavan sisältöön, esitystapaan ja mittakaavaan. Yleiskaavan tulisi yksilöidä riittävällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voitaisiin ottaa kaavaan ja se voisi ohjata suoraan rakennuslupamenettelyyn.

Tuulivoimarakentamisella on useissa tilanteissa merkittävä vaikutus juuri maisemaan ja ympäristöön, minkä vuoksi tuulivoimarakentamisen sijoittumista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulisi ottaa erityisesti huomioon tuulivoimaloiden rakentamisen sopeutuminen maisemaan ja muuhun ympäristöön sekä maiseman mahdolliset erityispiirteet. Lainkohdassa tarkoitettua mainintaa tuulivoimarakentamisen sopeutumisesta ympäristöönsä tulisi tulkita kunkin rakentamishankkeen tapauskohtaisista olosuhteista lähtien. Tuulivoimalan ympäristöön sopeutumisen arvioinnissa ja selvityksissä saatetaan joutua tapauskohtaisesti kiinnittämään huomiota esimerkiksi luonnonarvoihin ja luonnonsuojeluun, virkistystarpeisiin, kulttuuriympäristön arvojen säilyttämiseen sekä asuin- ja elinympäristöjen laatunäkökohtiin. Vesialueilla tuulivoimaloiden ympäristöön sopeutumisessa on edellä mainittujen seikkojen lisäksi syytä kiinnittää huomiota muun muassa vedenalaista luontoa ja ympäristöä sekä kalastusta koskeviin näkökohtiin. Myös puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseen sekä liikenteen turvallisuutta koskeviin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa tuulivoimaloiden ympäristöön sopeutumista.

Erityisenä sisältövaatimuksena tuulivoimarakentamista ohjaavan kaavan kohdalla olisi otettava huomioon myös teknisen huollon ja sähkön siirron järjestämismahdollisuudet. Yleiskaavassa tulisi siten kiinnittää huomiota järjestelyihin, joita tuulivoimatoiminta alueella edellyttää. Mainittuja järjestelyjä voivat olla esimerkiksi huoltoteiden, kaapelointien ja sähköverkkoon liittymisen järjestämismahdollisuuksien huomioon ottaminen.

Tämän säännöksen lisäksi olisi tuulivoimalan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisessa noudatettava myös muita maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyviä yleiskaavan laatimista koskevia säännöksiä, jotka liittyvät esimerkiksi yleiskaavan laadintaan liittyvään vaikutusten selvittämiseen, kaavoitusmenettelyyn ja vuorovaikutukseen sekä yleiskaavalle lain 29 §:ssä asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin. Tällöin on otettava esimerkiksi huomioon, että yleiskaava ei saa aiheuttaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Kohtuuttomuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa arvioinnin lähtökohtana on yleiskaavan ja kaavamääräysten kokonaisvaikutukset kiinteistönomistajan asemaan. Tällöin huomiota voidaan

kiinnittää esimerkiksi muiden kiinteistönomistajien kohteluun kaavoituksessa, muiden kilpailevien maankäyttötarpeiden painavuuteen, alueen sijaintiin ja kiinteistönomistajan kaavasta mahdollisesti saamaan hyötyyn. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että yleiskaavoituksessa ei ole katsottu voitavan kaavamääräyksellä rajoittaa laajalla alueella yksityisen alueen käyttöä toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Viimeksi mainitulla seikalla on merkitystä esimerkiksi maanomistusolosuhteiltaan pirstoutuneilla alueilla, joilla rakennettavien tuulivoimaloiden ympäristövaikutukset saattavat ulottua muiden kiinteistöjen alueille.

62 §. *Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannukset*. Jos kunta laatii ehdotetun 61 §:ssä tarkoitetun tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tällaista etua edustavan tahon aloitteesta, olisi edelleen perusteltua, että kunnalla on mahdollisuus periä tältä kaavan laatimiskustannukset kokonaan tai osaksi. Taho voi olla tilanteesta riippuen suunnitteilla olevasta tuulivoimahankkeesta vastaava yhteisö, kiinteistönomistaja tai -haltija tai jokin muu toimija. Kunnalla ei olisi velvollisuutta kustannusten perimiseen, vaan asia olisi kunnan harkittavissa.

11 luku **Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa**

63 §. *Tiedottaminen ajankohtaisista kaava-asioista.* Pykälässä säädettäisiin tiedottamisesta ajankohtaisista kaava-asioista. Kerran vuodessa julkaistavan kaavoituskatsauksen sijaan siirryttäisiin käytäntöön, jossa kunta pitäisi yllä jatkuvasti ajantasaista tietoa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kunnan kaava-asioista ja niiden käsittelyvaiheesta. Tietoaineisto käsittäisi kaikki kunnassa laadittavat kaavat. Jos kunta kuuluu alueeseen, jonne ollaan laatimassa kaupunkiseutusuunnitelmaa tai jonne on vireillä kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen, myös tämä on tuotava tietoaineistossa esille. Kunta voisi toteuttaa tietoaineiston haluamallaan tavalla, esimerkiksi verkkosivustona. Tietoaineisto olisi aina oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Aineiston saavutettavuus tulisi kuitenkin turvata myös niille osallisille, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja. Tämän turvaamiseksi kunnan olisi laadittava kerran vuodessa tietoaineistosta tiivistelmä ja tiedottaa siitä tietoaineiston tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla.

Kaavoituksen läpinäkyvyyden turvaamiseksi kunnalle tehtyjen kaavoitusaloitteiden tulisi sisältyä ajantasaiseen tietoaineistoon. Sen avulla turvattaisiin tiedonsaanti uusiin kaavoihin tai nykyisten kaavojen muutoksiin liittyvistä aloitteista jo ennen kuin tehdään päätöksiä kaava-asioiden vireilletulosta. Kaavoitusaloitteet voitaisiin kuvata tietoaineistossa vireillä olevia ja lähiaikoina vireille tulevia kaava-asioita suppeammin.

Tietoaineiston yhteydessä olisi kerrottava, miten kaava-asioista ja kaavoitusaloitteista voi esittää mielipiteitä. Tämä edistäisi mahdollisuutta käydä keskustelua kaavoitukseen liittyvistä kysymyksistä osana ajankohtaisten hankkeiden kokonaisuutta jo ennen kaavojen vireilletuloa ja toisi avoimuutta kaavahankkeiden käynnistämiseen. Kunta voisi päättää, millä tavalla ja missä aikataulussa mielipiteitä käsitellään ja niihin vastataan. Luonteva ajankohta vastata saatuun palautteeseen lähiaikoina vireille tulevista kaavoista sekä kaavoitusaloitteista olisi kaavan vireilletulosta ilmoittamisen yhteydessä.

Samalainen velvoite liittyen vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin maakuntakaavoitusta koskeviin kaava-asioihin koskisi myös maakunnan liittoa, koska ei ole perusteltua, että jokainen kunta pitäisi yllä maakuntakaava-asioita koskevaa tietoa yllä omassa aineistossaan. Kunnan aineistossa tulisi olla linkki maakunnan liiton tietoaineistoon.

64 §. *Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä.* Pykälässä säädettäisiin yleisistä periaatteista vuorovaikutuksesta ja mahdollisuudesta mielipiteen esittämiseen kaavoitusmenettelyssä. Nykyisessä säännöksessä olevaa osallisen määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin huomattavan vaikutuksen kynnys. Maankäyttö- ja rakennuslailla on pantu toimeen kaavojen osalta SOVA-direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista) ja säännös vastaisi tällöin SOVA-direktiivissä käytettyjä ilmaisuja. Osallisen käsitettä on jo nykyisin sovellettu laveasti, joten tämän osalta ei tarvita muutosta nykykäytäntöön. Osallistumisesta kaavahankkeen eri vaiheissa säädettäisiin erikseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin hanketta koskevan kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kuulemisten yhteensovittamisesta. Säännös olisi voimassa olevan lain mukainen.

Jos valmisteltavana oleva kaava sijoittuu kokonaan tai osin saamelaisten kotiseutualueelle, tai valmisteltavana olevan kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle tulisi vuorovaikutuksen järjestämisessä saamelaisten asema ottaa erityisesti huomioon. Tämä tarkoittaisi sekä vaikutusten että osallisten tunnistamista ja myös osallistumisprosessin järjestämistä siten, että varmistetaan saamelaisten omaan kulttuuriin ja elinkeinoihin liittyvien näkökantojen tuleminen esille ja huomioon ottaminen kaavaprosessissa. Tällaisten kaavaprosessien osalta noudatettaisiin myös saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n säännöksiä neuvottelumenettelystä.

65 §. *Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan aloitusvaiheessa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että kaavoja valmistelevien viranomaisten tulisi ilmoittaa kaavoituksen vireilletulosta aina niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Nykyisin vireilletulosta on mahdollista ilmoittaa myös kaavoituskatsauksen yhteydessä ja se saattaa hämärtää käsitystä kaavan laadinnan aloittamisesta. Vireilletulosta olisi lisäksi tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen sekä osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. Siinä voitaisiin käyttää erilaisia tapoja tilanteen mukaan ja tärkeää olisi käyttää sellaisia menettelyjä, joiden avulla voitaisiin mahdollisimman hyvin varmistaa tiedon välittyminen. Osallisten määrän ollessa rajallinen ja kaavan vaikutusten sitä edellyttäessä olisi perustelua ilmoittaa vireilletulosta osallisille henkilökohtaisesti.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma esitettäisiin kytkettäväksi nykyistä selkeämmin kaavan vireilletulosta ilmoittamiseen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi kuitenkaan laatia vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa. Tämä koskisi lähinnä asemakaavamuutoksia. Vähäisenä ei olisi pidettävä sellaista asemakaavamuutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai sen osan tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.

Lisäyksenä nykyisiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskeviin säännöksiin esitetään, että siinä kuvattaisiin myös kaavan toteuttamiseksi laadittavia muita suunnitelmia sekä niissä käsiteltäviä asioita ja aikataulua, jos se on tiedossa. Tällaisia olisivat esimerkiksi katuja ja muita yleisiä alueita koskevat suunnitelmat. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta tulisi myös käydä ilmi, jos sitä laadittaessa on tiedossa, että kaavan toteuttamiseksi tullaan laatimaan maankäyttösopimuksia.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös, että osallisille olisi varattava mahdollisuus esittää mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Esitetyistä mielipiteistä sekä niiden vaikutuksista kaavoituksen tavoitteisiin, lähtökohtiin sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman muuhun sisältöön tulisi laatia yhteenveto, ja sen tulisi olla osana kaavan valmisteluaineistoa osallisten käytettävissä kaavan laadinnan seuraavissa vaiheissa. Tällä menettelyllä vahvistettaisiin vuorovaikutusta kaavan laatimisen aloitusvaiheessa ja tuotaisiin selkeämmin esille mielipiteen esittämisen vaikuttavuus.

66 §. *Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan valmisteluvaiheessa.* Pykälässä säädettäisiin osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan valmisteluvaiheessa, eli kaavan vireille tulon (aloitusvaiheen) ja kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen väliin sijoittuvassa kaavoituksen vaiheessa. Vastaavanlainen säännös on voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Osallisilla pitäisi olla mahdollisuus mielipiteensä esittämiseen kaavan valmisteluun liittyvien keskeisten valintojen ja vaihtoehtojen sisällöstä, vaikutuksista ja niiden perustana olevasta tietopohjasta kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämällä tavalla valmistelun kuluessa ennen kaavan sisällön ja suunnitteluratkaisujen viimeistelyä kaavaehdotukseksi. Säännös ei edellyttäisi vaihtoehtojen tarkastelua niissä tapauksissa, joissa aitoa vaihtoehtoasetelmaa ei ole mahdollista muodostaa. Vaihtoehtojen puute olisi kuitenkin kyettävä perustelemaan. Tietopohjalla tarkoitetaan sitä, että kaavaa laadittaessa tehdyt selvitykset ja muu tietoaineisto, johon vaihtoehtojen valinnassa ja kaavaratkaisujen kehittämisessä on nojauduttu, olisivat myös osallisten arvioitavana osallistumistilanteissa.

Säännöksessä ei määriteltäisi, millä tavalla valmisteluvaiheen osallistuminen järjestettäisiin, vaan se olisi mahdollista harkita kaavahankkeen edellyttämällä tavalla. Tilanteesta riippuen voitaisiin käyttää erilaisia sähköisen osallistumisen menetelmiä, aineistojen nähtävillä pitoa, vuorovaikutteisia tilaisuuksia tai erilaisia kyselyjä.

Pykälän *2 momentin* mukaan mahdollisuus mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa ei olisi tarpeen, jos kaavalla ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voitaisiin turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä asettamalla kaavaehdotus julkisesti nähtäville. Tällä tavalla osallistuminen pyrittäisiin kohdentamaan niihin kaavahankkeisiin, joissa tarvitaan paljon enemmän vuorovaikutusta ja yhteistä käsittelyä tehtävien valintojen pohjaksi. Jos kaavahankkeen aloitusvaiheessa tunnistetaan, että tällaista tarvetta ei ole, voitaisiin edetä suoraviivaisemmin ehdotusvaiheeseen ja kaavan asettamiseen julkisesti nähtäville. Tämä korvaisi myös nykyisessä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:ssä olevan mahdollisuuden valmisteluvaiheen kuulemisen ja vireilletulosta ilmoittamisen yhdistämiseen vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa ja asemakaavan muutoksissa.

Kaavalla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ainakin niissä tilanteessa, joissa sen toteuttamisesta aiheutuu suuria tai laajalle ulottuvia vaikutuksia nykytilanteeseen tai siitä aiheutuu vaikutuksia luonnon- tai kulttuuriympäristön kannalta arvokkaaseen alueeseen. Todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia syntyy myös kaavan liittyessä kohteeseen, jossa kaavan vaikutukset liittyvät ympäristöhäiriöihin tai kaavalla suunnitellaan aluetta, johon kohdistuu ympäristöhäiriöitä. Vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus ja ne kysymykset, joita kaavalla ollaan ratkaisemassa tai linjaamassa. Vaikutusten merkittävyys on aina myös arvosidonnaista, joten aloitusvaiheessa esitetyt osallisten näkemykset pitää ottaa huomioon valmisteluvaiheen osallistumisen tarvetta ja laajuutta päätettäessä.

Pykälän 2 momentin mahdollistamaa menettelyä voitaisiin soveltaa myös muissa kuin 65 §:ssä tarkoitetuissa vähäisissä kaavamuutoksissa.

67 §. *Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville.* Pykälässä säädettäisiin kaavaehdotuksenasettamisesta julkisesti nähtäville. Säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevia säännöksiä.

Jokainen kaavaehdotus olisi asetettava julkisesti nähtäville ja kunnan jäsenille sekä osallisille olisi varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). Kaavaehdotus olisi pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan, lukuun ottamatta vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskevaa ehdotusta, joka olisi pidettävä nähtävillä vähintään 14 päivän ajan. Kaavaa laativan viranomaisen on ilmoitettava niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, perusteltu kannanottonsa esitettyyn mielipiteeseen. Osoitteen sijaan pykälässä käytetään käsitettä yhteystiedot, joka viittaa paremmin myös sähköisten välineiden käyttämiseen.

Nykyisin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa oleva säännös kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisesta nostettaisiin lakiin. Jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu ehdotuksen nähtävillä olon jälkeen, olisi muutettu kaavaehdotus asetettava uudelleen nähtäville. Jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen, ei uudelleen nähtäville asettaminen olisi tarpeen. Muutoksen olennaisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon, kuinka muutos vaikuttaa kaavan arvioituihin vaikutuksiin ja osallisten asemaan, ja mikä on tehtävän muutoksen merkitys kaavan kokonaisuuden tai kaavassa käsitellyn teeman, johon muutos liittyy, muodostaman kokonaisuuden kannalta.

68 §. *Tiedottaminen kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen yhteydessä.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen yhteydessä noudatettavasta tiedottamisesta. Säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevia säännöksiä. Kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta olisi tiedotettava kuten kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kaavan merkitys ja tarkoitus voisivat edellyttää myös laajempaa tiedottamista osallisten tiedonsaannin varmistamiseksi.

Asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan ehdotuksen nähtäville asettamisesta tulisi lähettää kirjallinen ilmoitus kunnalle, joka rajoittuu asemakaava-alueeseen sekä sellaiselle kaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle, jonka kotikunta on toisella paikkakunnalla ja jonka osoite on kunnan tiedossa tai saatavissa väestötietojärjestelmästä. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi lähettää, jos asemakaavassa käsitellään vain kunnanosien, kortteleiden, katujen tai muiden yleisten alueiden nimeämiseen tai numerointiin liittyviä asioita.

69 §. *Ilmoittaminen kaavan hyväksymisestä.* Pykälässä säädettäisiin kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ilmoittamisesta. Päätöksestä olisi viipymättä lähetettävä tieto niille kunnan jäsenille ja muistutuksen jättäneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja jättäneet samalla yhteystietonsa. Yhteystiedoilla tarkoitettaisiin myös sähköisiä välineitä. Pykälän sisältö vastaisi voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä.

12 luku **Vaikutusten arviointi kaavoituksessa**

70 §. *Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten kaavan vaikutuksia tulisi kaavaa laadittaessa selvittää. Pykälä säilyisi pääosin nykyisen lain mukaisessa muodossa pienin tarkistuksin. Pykälän *1 momentin* mukaan kaavan tulisi perustua kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun, mikä vastaisi nykyistä paremmin SOVA-direktiivissä (2001/42/EY) käytettyä ilmaisua. Muutoksena nykyiseen säännökseen puhuttaisiin myös em. suunnittelun edellyttämästä tarpeellisesta tiedosta ja selvityksistä. Tällä tarkoitettaisiin laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua

palvelevaa tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyn kautta kerättävään tietoon ja aineistoon. Vaikutuksiin sisältyisi edelleen laaja ympäristökäsite, joka käsittää ekologisten ja luontoon liittyvien vaikutusten lisäksi myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.

Pykälän *2 momentin* mukaan kaavan ja sen valmistelussa tarkasteltavien vaihtoehtojen 1 momentissa tarkoitetut vaikutukset olisi selvitettävä koko siltä alueelta, jolle kyseisiä vaikutuksia arvioidaan kohdistuvan. Vaikutusalue voisi olla kaava-aluetta laajempi.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi menettelysäännökset tilanteessa, jossa kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi. Säännöksessä viitattaisiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain kyseisiin säännösiin. 3 momentti säilyy nykyisen lain mukaisena.

71 §. *Vaikutusten selvittämisen kohdentuminen ja laajuus.* Pykälässä säädettäisiin kaavan laadintaan liittyvän vaikutusten selvittämisen laajuudesta ja tarkkuudesta. Pykälä vastaisi eräin muutoksin nykyistä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ää. Vaikutusluetteloa on jäsennetty uudelleen ja sinne lisättäisiin arvioitavia vaikutuksia kuvaavat käsitteet ”terveyteen ja viihtyvyyteen” sekä ”ilmastonmuutoksen hillintään sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen”. Tällä halutaan täsmentää ilmaisuja ottamaan paremmin huomioon SOVA-direktiivin (2001/42/EY) liitteessä 1 käytetyt käsitteet sekä korostaa ilmastonmuutokseen liittyvien vaikutusten selvittämistä alueiden käytön suunnittelussa. Velvoite selvittää kaavan vaikutukset ilmastoon tarkoittaisi sekä kaavan mahdollistamien toimintojen ja alueidenkäyttöratkaisujen suoria esimerkiksi liikenteestä tai energiantuotannosta aiheutuvia vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytyksiin, että kaavaratkaisujen välillisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen esimerkiksi torjumalla tai kompensoimalla metsäkatoa. Elinkeinoelämään kohdistuvia vaikutuksia koskevaa kohtaa 7 esitetään voimassa olevaan säännökseen verrattuna laajennettavaksi koskemaan vaikutuksia elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin muutoinkin kuin vain toimivan kilpailun osalta. Kohdassa 1 mainittujen liikenteeseen kohdistuvien vaikutuksien osalta tarkoitetaan fyysisen liikenteen eri muotojen lisäksi myös tietoliikennettä ja viestintää. Näiden merkitys on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana voimakkaasti kasvanut. Sähköiset tietoliikenneyhteydet ovat tulleet olennaiseksi osaksi niin työntekoa kuin vapaa-aikaa, ja niiden avulla voidaan korvata fyysisen liikkumisen tarvetta.

Suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kattavat myös toissijaiset, kertyvät ja yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja tilapäiset, sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön liittyvät vaikutukset kattavat myös arkkitehtoonisen ja arkeologisen perinnön. Vaikutusten arvioinnissa pitää ottaa huomioon myös vaikutusten väliset suhteet.

Pykälän *2 momentin* mukaan valmisteltaessa kaavaa, joka sijoittuu tai jonka todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle, olisi 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten tunnistamisessa erityisesti tarpeen tunnistaa sellaiset vaikutukset, jotka kohdistuvat saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin ja oikeuteen harjoittaa niitä.

Menettelysäännökset tilanteessa, jossa kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, säilyisivät nykyisellään.

13 luku **Viranomaisyhteistyö sekä lausunnot valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavoista ja kaupunkiseutusuunnitelmasta**

72 §. *Kehittämiskeskustelu.* Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan väliset alueidenkäyttöön liittyvät kehittämiskeskustelut olisivat väline kuntien ja ELY-keskusten väliseen viranomaisyhteistyöhön ja ELY-keskusten kuntien alueidenkäyttöä koskevan edistämistehtävän toteuttamiseen. Muutoksena voimassa olevaan lakiin ehdotetaan, että velvoitetta käydä kehittämiskeskustelu vähintään kerran vuodessa väljennettäisiin siten, että kehittämiskeskustelu tulisi käydä vähintään kerran kahdessa vuodessa. Velvoite järjestää kehittämiskeskustelu vähintään kerran kahdessa vuodessa mahdollistaisi kehittämiskeskustelujen järjestämisen nykyistä harvemmin, mutta ei toisaalta sulkisi pois sitä mahdollisuutta, että kehittämiskeskusteluja voitaisiin järjestää entiseen tapaan kerran vuodessa.

Muutoksena voimassa olevaan kehittämiskeskusteluja koskevaan säännökseen esitetään, että kehittämiskeskustelu voitaisiin tarvittaessa käydä kuntaryhmittäin. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista käy kehittämiskeskusteluja jo nykyisin kuntaryhmittäin joko ajoittain tai säännöllisesti. Kuntaryhmäkohtaisia keskusteluja koskevan toteamuksen lisääminen lakiin selkiyttäisi tilannetta eli vahvistaisi sen, että keskustelujen käyminen kuntaryhmäkohtaisesti on lain mukaista. Kehittämiskeskusteluja voitaisiin kuitenkin edelleen käydä myös kahdenvälisesti kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä.

73 §. *Viranomaisneuvottelu.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisneuvotteluista. Viranomaisneuvottelut säilyisivät edelleen kaavoitukseen liittyvän viranomaisyhteistyön keskeisenä välineenä lausuntojen ohella. Viranomaisneuvotteluiden tarkoituksena olisi todeta meneillään olevaan kaavan laadintaan liittyvät eri viranomaisten tavoitteet, jotta ne voidaan ottaa huomioon kaavan valmistelussa. Viranomaisneuvotteluissa olisi myös mahdollisuus sovittaa tarpeen mukaan yhteen eri viranomaisten suunnitteluprosesseja, joilla on yhteyksiä valmisteltavaan kaavaan.

Maakuntakaavojen valmisteluun viranomaisneuvottelut liittyisivät kaikkien kaavojen osalta. Yleis- ja asemakaavoja valmisteltaessa viranomaisneuvottelu olisi järjestettävä silloin, kun kaavassa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai kaavan sisällön ollessa tärkeä valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta. Tällä korostetaan kunnan itsenäistä roolia maankäytön suunnittelussa. Kunnan katsoessa tarpeelliseksi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen resurssien sen mahdollistaessa, viranomaisneuvottelu voitaisiin järjestää muistakin kaavoista.

74 §. *Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta.* Maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn poistuttua laista on maakuntakaavan ehdotuksesta pyydetty lausunnot viranomaistahoilta ennen kaavaehdotuksen nähtäville asettamista. Lausuntojen pohjalta on pidetty viranomaisneuvottelu. Maakuntakaavoituksessa ehdotetaan palattavaksi aiempaan käytäntöön, jossa kaavaehdotuksesta pyydetään lausunnot myös viranomaisilta samanaikaisesti kaavaehdotuksen julkisen nähtävillä olon aikana. Tahot, joilta lausuntoja tulee pyytää, pysyisivät samoina kuin voimassa olevassa laissa. Selvyyden vuoksi olisi syytä todeta myös velvoite pyytää saamelaiskäräjien lausunto, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Maakuntien liitot pyytävät lausuntoja pääsääntöisesti jo kaavan valmisteluvaiheessa. Useimmiten lausuttavana on kaavaluonnos, mutta joissakin tapauksissa lausuntoa on voitu pyytää myös kaavan selvitys- ja tausta-aineistosta ilman että nähtäville tai lausuttavaksi olisi asetettu varsinaista kaavaluonnosta. Valmisteluvaiheen lausuntomenettelystä ei kuitenkaan olisi tarpeen säätää laissa, vaan se voisi tapahtua tarvittaessa kaavan laatijan harkinnan mukaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla osana valmisteluvaiheen vuorovaikutusta.

75 §. *Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta.* Pykälän *1 momentti* vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Pykälässä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi nykyisestä poiketen, että kunnan olisi pyydettävä yleiskaavaehdotuksesta lähtökohtaisesti aina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto. Lausunnon pyytämisvelvoitteen laajentaminen nykyisestä on perusteltua ottaen huomioon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kuntien alueidenkäytön edistämis- ja valvontatehtävän ja yleiskaavoituksen tärkeän merkityksen kunnan alueidenkäytön ohjaamisessa. Lisäksi kunnat ovat tähänkin mennessä lähes aina pyytäneet yleiskaavaehdotuksista myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnon. Selvyyden vuoksi olisi syytä nykyisestä poiketen todeta myös velvoite pyytää saamelaiskäräjien lausunto, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Pykälän *2 momentin* mukaan lausunnon pyytäminen ei olisi kuitenkaan tarpeen, jos pykälässä mainittujen lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut. Tämän joustomahdollisuuden lisäämisen tavoitteena on, että yleiskaavoja koskevassa viranomaisyhteistyössä vältettäisiin turhia lausuntoja ja päällekkäisiä prosesseja. Osa yleiskaavaprosesseista voi olla sellaisia, että kunnan ei ole välttämättä tarpeen pyytää lausuntoa enää kaavan ehdotusvaiheessa.

76 §. *Lausunnot asemakaavaehdotuksesta.* Pykälän *1 momentti* vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Sanamuotoa koskien lausunnon pyytämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta täsmennettäisiin kuitenkin kattamaan ne vastuualueet, joilla elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella on erityistä asiantuntemusta. Selvyyden vuoksi todettaisiin myös velvoite pyytää saamelaiskäräjien lausunto, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Pykälän *2 momentin* mukaan lausunnon pyytäminen ei olisi kuitenkaan tarpeen, jos pykälässä mainittujen lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut. Tämän joustomahdollisuuden lisäämisen tavoitteena on, että asemakaavoja koskevassa viranomaisyhteistyössä vältettäisiin turhia lausuntoja ja päällekkäisiä prosesseja. Osa asemakaavaprosesseista voi olla sellaisia, että kunnan ei ole välttämättä tarpeen pyytää lausuntoa enää kaavan ehdotusvaiheessa.

77 §. *Lausunnot kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksesta.* Kaupunkiseutusuunnitelman ehdotuksesta olisi pyydettävä lausunnot suunnittelualueeseen rajoittuvilta kunnilta ja muiltakin kunnilta, joihin suunnitelmasta aiheutuu todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Lausunto olisi myös pyydettävä suunnittelualueella maakuntakaavoituksesta vastaavalta maakunnan liitolta, paitsi niissä tapauksissa, joissa maakunnan liitto toimii itse suunnitelman laatijana suunnittelualueen kuntien yhteisen sopimuksen perusteella. Lisäksi lausunto tulisi pyytää alueellisena alueidenkäytön asiantuntijaviranomaisena toimivalta ja kuntien alueidenkäyttöä valvovalta ELY-keskukselta sekä muilta viranomaisilta, joiden toimialaan kuuluvia asioita suunnitelmassa käsitellään. Näihin viranomaisiin kuuluisivat yleensä ainakin liikennehallinnonalan viranomaiset sekä asumisen viranomaistahot.

14 luku **Kansalliset kaupunkipuistot**

Yleistä

Kansallisia kaupunkipuistoja koskeva sääntely ehdotetaan säilytettäväksi pääosin voimassa olevaa lakia vastaavana. Kansallisten kaupunkipuistojen tarkoituksena on turvata kansallisesti mer-

kittävien, kaupunkiseuduilla sijaitsevien laajojen puisto-, virkistys- ja viheraluekokonaisuuksien säilyminen ja niiden hoidon edistäminen. Kaupungistuvassa yhteiskunnassa näillä alueilla on yhä suurempi merkitys hyvän elinympäristön sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön näkökulmasta. Suomen ensimmäinen kansallinen kaupunkipuisto perustettiin Hämeenlinnaan vuonna 2001. Nykyisin kansallisia kaupunkipuistoja on kymmenen.

78 §. *Kansallinen kaupunkipuisto*. Pykälässä säädettäisiin kansallisesta kaupunkipuistosta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 70 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistyksellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voitaisiin perustaa kansallinen kaupunkipuisto.

Pykälän *2 momentin* mukaan kansalliseen kaupunkipuistoon voitaisiin osoittaa alueita, jotka yleis- tai asemakaavassa on osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön.

Pykälän *3 momentin* mukaan puistoon osoitettaisiin ensi sijassa kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. Muita alueita puistoon voitaisiin osoittaa omistajan suostumuksella. Omistajan suostumus ei ole kuitenkaan olisi tarpeen, jos puiston perustamispäätöksessä tai hoito- ja käyttösuunnitelmassa ei anneta aluetta koskevia 80 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä.

79 §. *Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen.* Pykälässä säädettäisiin kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta ja se vastaisi voimassa olevan lain 69 §:ää. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta päättäisi ympäristöministeriö. Puisto voitaisiin perustaa kunnan hakemuksesta.

80 §. *Puistoa koskevat määräykset.* Pykälässä säädettäisiin puistoa koskevista määräyksistä. Pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 70 §:ää, mutta hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ympäristöministeriön sijasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voitaisiin kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Tarkoituksena olisi, että näiden valmistelu perustuisi kunnan ja valtion viranomaisten yhteistyöhön ja muutenkin riittävään vuorovaikutukseen. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annettaisiin hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatisi.

Pykälän *2 momentin* mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun olisi tapahduttava vuorovaikutuksessa niiden tahojen kanssa, joiden oloihin asia saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Pykälän *3 momentin* mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Voimassa olevan lain mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyy ympäristöministeriö.

Pykälän *4 momentin* mukaan kansalliseen kaupunkipuistoon kuuluvan alueen kaavoituksessa ja muussa alueeseen vaikuttavassa suunnittelussa ja päätöksenteossa olisi otettava huomioon puistoa koskevat määräykset.

81 §. *Puiston lakkauttaminen tai määräysten muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin puiston lakkauttamisesta ja määräysten muuttamisesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 71 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan kansallinen kaupunkipuisto voidaan lakkauttaa tai sen rajausta muuttaa, jos alueen arvo on olennaisesti vähentynyt tai jos yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen sitä edellyttää.

Pykälän *2 momentin* mukaan mitä 79 §:ssä säädetään puiston perustamisesta ja 80 §:ssä puistoa koskevista määräyksistä, koskee puiston lakkauttamista ja määräysten muuttamista.

15 luku **Merialuesuunnittelu**

82 §. *Merialuesuunnittelun tarkoitus ja sisältö*. Pykälässä säädettäisiin merialuesuunnittelun tarkoituksesta ja sisällöstä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 67 a §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että merialuesuunnittelun tarkoituksena olisi edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävää kehitystä ja kasvua sekä merialueen luonnonvarojen kestävää käyttöä. Käyttömuodoilla tarkoitetaan eri aloja, kuten kalastusta, virkistystä tai energiantuotantoa. Luonnonvarat voivat olla esimerkiksi kalansaaliita, meren pohjan mineraaleja tai rannikon virkistysympäristöä. Eri käyttömuotojen kestävän kehityksen ja kasvun edistäminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että merialuesuunnittelussa otetaan huomioon meriympäristön ja ekosysteemien kestokyky.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että merialuesuunnittelussa olisi tarkasteltava eri käyttömuotojen nykyisiä ja tulevia tarpeita ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen. Tarkasteltavia ja yhteen sovitettavia käyttömuotoja olisivat erityisesti energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Lisäksi merialuesuunnittelussa voitaisiin tarkastella myös muita käyttömuotoja.

Lisäksi säädettäisiin, että suunnitelmaa laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota merialueen ominaispiirteisiin. Näitä olisivat muun muassa luonnonmaantieteelliset olot, luonnonarvot ja kulttuuriperintö. Suunnittelussa olisi myös kiinnitettävä huomiota maan ja meren välisiin vaikutussuhteisiin. Ne voivat liittyä esimerkiksi olemassa olevaan tai suunniteltuun asutukseen, satamiin, liikenneyhteyksiin, energiaverkkoihin tai muuhun maalle sijoittuvaan toimintaan, jolla on vaikutusta mereen. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeisiin.

Ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön merialuesuunnitteludirektiivin 1 artiklan, 4 artiklan 2 ja 5 kohtien, 5 artiklan 1 ja 2 kohtien, 6 artiklan 1 ja 2a, 2b ja 2c kohtien, 7 artiklan ja 8 artiklan velvoitteet.

83 §. *Merialuesuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen*. Pykälässä säädettäisiin merialuesuunnitelma laatimisesta ja hyväksymisestä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 67 b §:ää.

Pykälässä säädettäisiin, että merialuesuunnitelma laadittaisiin aluevesille ja talousvyöhykkeelle. Aluevedet on määritelty laissa Suomen aluevesien rajoista ja talousvyöhyke laissa Suomen talousvyöhykkeestä.

Merialuesuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä vastaisivat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Maakuntien liittojen tulisi valmistella merialuesuunnitelma yhteistyössä toistensa kanssa. Maakuntien liitot voisivat sopia keskenään mahdollisesta yhteisestä hyväksymismenettelystä. Yhteistyöllä pyrittäisiin kokonaisvaltaiseen ja laaja-alaiseen suunnitteluun, prosessien ja suunnitelmien yhteensovittamiseen sekä resurssitehokkuuteen.

Maakuntien liittojen tulisi sovittaa merialuesuunnitelmat yhteen keskenään ja mahdollisuuksien mukaan Ahvenanmaan merialuesuunnitelmien kanssa. Tarkoituksena olisi vahvistaa suunnitelmissa esitettävien toimintojen jatkuvuutta niiden välillä ja välttää eri suunnitelmien välisiä mahdollisia ristiriitoja.

Ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 2 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 1 kohdan, 6 artiklan 2c kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan velvoitteet.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Tarkemmat säännökset merialuesuunnitelmien lukumäärästä, suunnittelualueista ja määräajoista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Esitykseen ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä merialuesuunnitelman esitystavasta, vaan se jäisi maakuntien liittojen itse ratkaistavaksi. Pykälän 2 momenttiin ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ehdotetaan otettavaksi kuitenkin mahdollisuus antaa merialuesuunnitelman esitystapaa koskevia säännöksiä asetuksella.

84 §. *Osallistuminen ja lausunnot.* Pykälässä säädettäisiin osallistumisesta ja lausunnoista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 67 c §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että maakuntien liittojen on järjestettävä merialuesuunnitelman valmistelu siten, että viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun. Maakuntien liittojen olisi pyydettävä riittävän varhaisessa suunnittelun vaiheessa lausunnot niiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä, joiden toimialaan suunnitelma olennaisesti liittyy. Näitä toimialoja olisivat ainakin energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon suojelu. Osallistumismahdollisuuden ja lausuntomenettelyjen tavoitteena on sitouttaa eri tahot laadittavaan suunnitelmaan ja lisätä suunnitelman vaikuttavuutta. Ulkoasianministeriöltä olisi pyydettävä lausunto talousvyöhykkeen osalta. Ulkoministeriön lausunnon avulla varmistettaisiin, että talousvyöhykettä koskevat kansainvälisen oikeuden velvoitteet otetaan huomioon suunnitelmissa.

Pykälän *2 momenttiin* ehdotetun säännöksen mukaan kaikille muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille tahoille tulisi varata mahdollisuus tutustua valmisteluaineistoon ja esittää siitä mielipiteensä. Tämä tulisi tehdä ilmoittamalla asiasta internetissä. Mahdollisuus mielipiteen esittämiseen varattaisiin pitämällä valmisteluaineisto nähtävillä vähintään 30 päivää.

Ehdotetulla pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 2d kohdan ja 9 artiklan velvoitteet.

85 §. *Merialuesuunnitelmasta tiedottaminen***.** Pykälässä säädettäisiin merialuesuunnitelmasta tiedottamisesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 67 d §:ää.

Maakuntien liittojen tulisi tiedottaa hyväksytystä suunnitelmasta ja sen perusteluista internetissä. Perusteluissa tulisi esittää muun muassa, miten mielipiteet ja lausunnot on otettu suunnitelmassa huomioon. Tieto hyväksytystä merialuesuunnitelmasta olisi lisäksi lähetettävä valmisteluun osallistuneille viranomaisille ja yhteisöille. Hyväksytyn suunnitelman tulisi olla eri osapuolien saatavilla internetissä.

Pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös hyväksyttyjen merialuesuunnitelmien toimittamisesta ympäristöministeriöön. Maakuntien liittojen tulisi toimittaa hyväksytyt merialue-

suunnitelmat ja niihin tehdyt muutokset viipymättä tiedoksi ympäristöministeriöön, jotta ministeriö voi raportoida merialuesuunnitelmista Euroopan Unionin komissiolle direktiivin mukaisessa kolmen kuukauden määräajassa.

Ehdotetulla pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan velvoitteet.

16 luku **Digitaalinen tietosisältö**

86 §. *Pysyvät tunnukset ja tunnistetiedot alueidenkäytön kohteille***.** Ehdotettu pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin pysyvän tunnuksen saamisesta ja muista tunnistetiedoista alueidenkäytön kohteille. Pysyvät tunnukset ovat edellytys rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toimivuudelle ja valtakunnalliselle tiedonhallinnalle. Pysyvät tunnukset ovat myös tarpeellisia, kun useat eri toimijat tuottavat alueidenkäyttöön liittyviä tietoja ja niitä hyödynnetään ja vertaillaan valtakunnallisesti. Valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta saatavat tiedot tulee olla yksilöitynä pysyvästi, jotta tiedot voidaan erotella toisistaan tietojärjestelmässä ja tietojärjestelmien välillä. Yksilöivällä pysyvällä tunnuksella muodostetaan myös yhteys tallennettavien eri kohteiden ja näitä koskevien tietojen välille.

Pysyvä tunnus annettaisiin kaavoille ja pykälä koskisi kaikkia kaavatasoja. Lisäksi pysyvä tunnus annettaisiin myös kaupunkiseutusuunnitelmalle, yleisen alueen suunnitelmalle ja tonttijakosuunnitelmalle. Kaavalla, kaupunkiseutusuunnitelmalla, yleisten alueen suunnitelmalla ja tonttijakosuunnitelmalla tulee olla koneellisesti tulkittava, ainutkertainen ja pysyvä koko sen elinkaaren aikainen tunniste. Elinkaarenaikaisella tunnisteella tarkoitetaan sitä, että sama tunnus säilyy kohteella koko sen käsittelyn ajan. Pysyvä tunnus muodostettaisiin automaattisesti valtakunnallisessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä. Kun kaavan tai muun pysyvällä tunnuksella yksilöitävän kohteen tiedot tallennettaisiin ensimmäistä kertaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetaan yksilöllinen ja pysyvä tunnus. Samalla rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettaisiin tunnuksen kohteeseen liittyvät mahdolliset muut tarpeelliset tunnistetiedot.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta saatavat alueidenkäyttöön liittyvät tiedot, kuten kaava, tulee yksilöidä riittävän ajoissa, jotta tunnus olisi koko sen kohteen elinkaaren aikainen. Kaavan tiedot tallennettaisiin ensimmäistä kertaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viimeistään kaavan vireilletulon yhteydessä. Lailla ei olisi tarkoitus rajoittaa kaavalle pysyvän tunnuksen saamista kaavan aloitusvaihetta aikaisemmin, jos siihen olisi kunnassa tai maakunnan liitossa tarve. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavista kaavan tai muista alueidenkäyttöön liittyvistä tiedoista säädettäisiin erikseen.

Pysyvän tunnuksen lisäksi kaavalla, kaupunkiseutusuunnitelmalla, yleisen alueen suunnitelmalla ja tonttijakosuunnitelmalla olisi muita yksilöintitietoja eli tunnistetietoja. Tarkemmista tunnistetiedoista voitaisiin säätää erikseen asetuksella. Esimerkiksi kaavan muita tunnistetietoja olisivat kuntanumero tai maakuntatunnus, kaava-alueen sijainti ja kaavan nimi. Kaava-alueen sijainti olisi esimerkiksi kaavan sijaintikunta tai -kunnat tai sijaintimaakunta sekä kaava-alueen rajojen koordinaatit. Kaavatunnus ja kaavan muut yksilöintitiedot toimisivat myös hakuavaimena rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kaavaa koskeville tiedoille. Jos pysyvä kaavatunnus ei olisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tietoja hakevalla tiedossa, voitaisiin oikea kaava etsiä ja tunnistaa muiden tunnistetietojen avulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

Vaikka pysyvästä kaavatunnuksesta ei ole aikaisemmin säädetty lailla, on kaavoille annettu erilaisia tunnuksia. Kunnan ja maakuntien liitot ovat antaneet omia kaavatunnuksia. Asemakaavan

seurantalomakkeella annetaan generoitu kaavatunnus, joka on muodostettu kuntakoodista, asemakaavan hyväksyjän kirjainsymbolista, hyväksymispäivämäärästä, asemakaavaa kuvaavasta A-kirjaimesta ja hyväksymispykälästä. Asemakaavan seurantalomakkeelta tiedot ovat menneet Suomen ympäristökeskuksen elinympäristön tieto- ja analyysipalvelu Liiteriin.

Kaavatunnus voitaisiin antaa myös sellaisille ennen lain voimaantuloa laadituille voimassa oleville kaavoille, jotka vietäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Ennen lain voimaan tuloa hyväksyttyjen voimassa olevien kaavojen tallentamisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään säädettäisiin erikseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan sääntelyn yhteydessä.

Ajatus yksilöivistä tunnuksista ei ole yhteiskunnassamme uusi. Perustietovarannoissa yhteiskunnan perusyksiköt ovat yksilöity virallisten tunnuksien avulla. Tällaisia tunnuksia ovat esimerkiksi henkilö-, kiinteistö-, rakennus-, huoneisto- ja yritystunnus. Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen pysyvä tunnusjärjestelmä mahdollistaisi yhteiskäyttöisyyden yhteiskunnan tietojärjestelmien ja tietovarantojen kanssa. Esimerkiksi yksilöivän ja pysyvän kaavatunnuksen johdosta rakennetun ympäristön looginen tietojärjestelmäkokonaisuus voisi muodostua erillisistä tietokannoista. Pysyvän tunnuksen avulla voidaan luoda linkityksiä eri aineistojen välille. Tämä helpottaa tietojen ylläpitoa eri tietojärjestelmissä, kun kaikkea tietoa ei tarvitse kopioida järjestelmästä toiseen. Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen hyödyntäminen tehostuu, kun kaavat ja muut alueidenkäyttöön liittyvät tiedot voidaan luotettavasti yksilöidä tunnusten avulla.

Jatkossa säädettäisiin pysyvästä tunnuksesta alueidenkäytön kohteille, sillä yksilöivän tunnuksen tulee olla ainutkertainen ja pysyvä sekä yhtenäisin menettelyin määritelty. Ainutkertaisuus tarkoittaa sitä, että kerran annettua tunnusta ei koskaan anneta jollekin toiselle kohteelle. Pysyvyys tarkoittaa sitä, että samalle kohteelle ei anneta uutta tunnusta. Pysyviä tunnuksia hallinnoidaan koko tunnuksen kohteen elinkaaren ajan ja vielä sen päätyttyäkin. Vaikka esimerkiksi kaava ei olisi enää voimassa, kaavan pysyvää tunnusta ei tuhota eikä käytetä uudestaan. Kaavan tunnuksen pysyvyys varmistaa sen, että kaava on löydettävissä ja hyödynnettävissä koko sen elinkaaren ajan ja myös voimassa olon päättymisenkin jälkeen.

Paikkatietojen yksilöivistä tunnuksista on annettu julkisen hallinnon suositus eli JHS 193 -suositus. Uuden tiedonhallintalain myötä nykyisten kaltaisten JHS-suositusten laadinta ja ylläpito tulee muuttumaan. Paikkatiedolla tarkoitetaan kaikkea tietoa, joka sisältää välittömän tai välillisen viittauksen tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen. INSPIRE-direktiivin (2007/2/EY) ja direktiivin toimeenpanosääntöjen tarkoituksena on tietojen yhteiskäytön edistäminen eurooppalaisessa paikkatietoinfrastruktuurissa ja rekistereiden yhteiskäytön edistäminen julkishallinnossa. Direktiivin toimeenpanon osana toteutetaan kansallisten järjestelmien mukaisten tunnuskäytäntöjen yhdenmukaistamista. Yhteentoimivuuden varmistamiseksi INSPIRE-direktiivi velvoittaa, että yksilöivät tunnukset julkaistaan HTTP URI -muodossa. INSPIRE-direktiivi edellyttää, että sen liitteen I seitsemän aineistoteeman, liitteen II neljän ja liitteen III 15 aineistoteeman tietokohteille annetaan tietojärjestelmäriippumattomat yksilöivät tunnukset. Direktiivin toimeenpanosääntöjen mukaisesti nämä tunnukset on annettava liitteiden II-III kohdalla 13.12.2020 mennessä. Maankäyttö kuuluu liitteeseen III.

JHS 193 Paikkatietojen yksilöivät tunnukset -suositus määrittelee URI-tunnusten rakennemallin ja uudelleenohjauksen käytänteet sekä ohjeistaa tunnusten toteuttamista ja paikkatietokohteiden elinkaarisääntöjen laatimista. Kaikkien kaavojen osalta edellytetään, että kaikilla kaavakohteilla on yksilöivä paikkatiedon yksilöivä tunnus. URI-tunnuksen muoto on seuraava: http://{verkkotunnus}/{tunnustyyppi}/{aineistotunnus}/{paikallinen tunnus}[/{versiotunnus}]. Tällä hetkellä kaavojen osalta paikallinen tunnus on lähdejärjestelmässä oleva kunnan tai maakunnan

antama kaavan tunnus. Jatkossa kaavan pysyvä tunnus olisi kaavojen paikkatiedon yksilöivässä tunnuksessa aineistotunnus tai paikallinen tunnus.

Pykälässä annettaisiin ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuus, jossa voidaan antaa tarkempia säännöksiä pysyvän kaavatunnuksen sisällöstä, määräytymisestä ja pysyvään tunnukseen liittyvien tunnistetietojen sisällöstä.

87 §. *Alueidenkäytön tietomalli***.** Ehdotettu pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin yleisesti alueidenkäytön tietomallista. Jokaisen alueidenkäyttöön liittyvän päätöksen tai suunnitelman osalta säädettäisiin laissa erikseen kuntien tai maakuntien liittojen velvoitteesta laatia päätös tai suunnitelma tietomallimuotoisena.

Alueidenkäytön tietomallilla tarkoitetaan alueidenkäyttöön liittyvien tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteentoimivassa tietorakenteessa sisältäen kohteen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvät pääasialliset tiedot. Tietomalli on abstrakti malli, joka kuvaa tietoa ja tietojen välisiä suhteita. Kyse on tiedon järjestäytymistä kuvaavasta rakenteesta. Tarkoituksena on, että tieto on mahdollisimman pitkälle koneen tulkittavissa ja linkitetty paikkatietokohteisiin tarkoituksenmukaisella tarkkuustasolla. Alueidenkäytön tietomalli kuvaa valitut tietosisällöt ja niiden väliset suhteet tarkasti, mutta tavalla, joka on riippumaton tallennus- ja tiedonsiirtoteknologiasta. Sama tietosisältö voidaan käyttötapauksesta riippuen esittää joko sanallisesti, taulukkona, kaksiulotteisena karttana tai kolmiulotteisena virtuaalimallina tai osana lisätyn todellisuuden sovellusta. Alueidenkäytön tietomallin kohteen geometria voi esimerkiksi olla piste, viiva, alue tai kolmiulotteinen tila. Tietomallin kohteen geometria riippuu siitä, onko kyseessä esimerkiksi kaavoitusta koskeva tietomalli tai tonttijakosuunnitelman tietomalli. Kohteiden sijainnilla määritetään niihin liittyvien tietojen kohdistuminen maantieteellisesti. Sijainti ei muutu, kun tietomallin rakenteisessa muodossa olevaa tietoa siirretään tietojärjestelmien välillä tai tietomallia esitetään ihmisymmärrettävässä muodossa.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin ympäristöministeriölle valtuus antaa tarkempia säännöksiä asetuksella tietomallien sisällöstä ja koneluettavasta rakenteesta. Alueidenkäyttöön liittyviä tietomalleja kehitetään ympäristöministeriön johdolla yhteistyössä rakennetun ympäristön tiedon yhteentoimivuuden yhteistyöryhmän ryhmien kanssa. Ympäristöministeriö vastaisi alueidenkäytön tietomallien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelemisen edellyttämästä yhteistyön organisoimisesta, sillä laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) edellyttää ministeriöitä ylläpitämään yhteentoimivuuden linjauksia omalla toimiallaan. Rakennetun ympäristön yhteentoimivuuden yhteistyöryhmä on uuden tiedonhallintalain toimeenpanon mukainen yhden tietoalueen yhteistyöryhmä.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhtenä tavoitteena on digitalisaation edistäminen. Suuressa osassa kuntia ja maakuntien liittoja suunnittelumenettelyt ovat jo sähköisiä, mutta tiedon rakenteet taas eivät ole keskenään yhteentoimivia. Digitalisaatiossa on prosessien sähköistymisen lisäksi kyse prosesseissa syntyvän tiedon digitaalisesta hyödyntämisestä. Tällöin esimerkiksi kaavan, yleisen alueen suunnitelman tai tonttijakosuunnitelman tietojen tulee olla tietorakenteeltaan koneluettavaa. Monissa kunnissa on myös hyödynnetty digitalisaatiota alueidenkäytössä. Esimerkiksi kartat tuotetaan paikkatietokannoista ja kaavat laaditaan digitaalisilla työkaluilla. Kuitenkin kuntien kaavatietomallit ovat alkulähteillään riippuvaisia kunnan järjestelmätoimittajasta. Erilaisia tietomalleja on yhtä paljon kuin erilaisia järjestelmiä. Mikä kauemmin yhteentoimivat tietomallit puuttuvat, sitä enemmän syntyy erilaisia rakenteita, jotka heikentävät alueidenkäytön tietojen yhteentoimivuutta ja prosessien tehokkuutta.

Tietomallimuotoinen kaava on digitaalisessa ja koneluettavassa muodossa oleva kaava. Vastaavasti tietomallimuotoinen tonttijakosuunnitelma on digitaalisessa ja koneluettavassa muodossa

oleva tonttijakosuunnitelma. Yhteisesti noudatettavasta alueidenkäytön tietomallista säätäminen on edellytys sille, että koneluettavat ja digitaaliset kaavat, tonttijakosuunnitelmat ja muut alueidenkäytön tiedot ovat yhteentoimivia. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojen käsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Tietomallina laadittu päätös tai suunnitelma olisi julkisuuslain tarkoittamassa merkityksessä viranomaisen sähköinen asiakirja. Alueidenkäytön tietomalli, kuten esimerkiksi asemakaavan tietomalli, on käyttönsä vuoksi yhteenkuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tietty kohde, jonka tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin välinein.

Alueidenkäytön suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä kertyvä tieto on tarkoitus kerätä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Jotta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietoja voidaan hyödyntää yhteiskunnan eri toimintojen tukena, tietojärjestelmästä olevat tiedot tulee saatavilla olla määrämuotoisena ja yhteentoimivana. Alueidenkäytön tietomalli antaisi alueidenkäytön tiedoille yhtenäisen tietorakenteen, jolloin jatkossa eri toimijoiden tuottamat alueidenkäyttöön liittyvät tiedot olisivat valtakunnallisesti yhteentoimivia ja vertailukelpoisia. Tietomallina laadittu kaava mahdollistaa kaavatietojen jakamisen ja käytön sekä kaavaan liittyvien aineistojen analysoinnin. Tämä mahdollistaa pitkällä aikajänteellä kustannussäästöjä, sillä kaavan kansallinen tietomalli edesauttaa eri prosessien, kuten rakentamisen luvituksen automatisointia. Ajantasainen kaavoitukseen liittyvä tieto olisi helposti saatavilla ja aineistot olisivat tallessa.

Lisäksi on tärkeää huomioida alueidenkäyttöön liittyvien tietomallien kuten kaavan tietomallin yhteys rakennuksen tietomalliin. Rakennuksen tietomallin tarpeet poikkeavat kuitenkin jonkin verran kaavoituksen tarpeista. Yhteentoimivuuden kannalta on ollut ongelmallista se, että kaavatietoa ei ole ollut saatavilla yhteentoimivassa, koneluettavassa ja rakenteisessa muodossa, ja siten kaava-aineistoa ei ole ollut mahdollista käyttää rakentamislupakäsittelyssä yhdessä suunniteltuja tai muutettavia rakennuksia kuvaavien tietomallien ja muiden rakenteisten rakennusluvan hakemiseen liittyvien tietojen kanssa.

88 §. *Kaavan tietosisällön rakenne*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kaavan tietosisällön rakenteesta. Ehdotus koskisi kaikkia kaavatasoja. Maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava koostuvat kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavakohteella tarkoitetaan kaavaan sisältyvää aluerajausta tai kohdetta, jonka alueella maankäyttöä tai rakentamista halutaan ohjata. Kaavakohteella on maantieteellinen sijainti ja muoto. Ohjausvaikutus kuvataan kohteeseen tai kaavan suunnittelualueeseen liittyvien kaavamääräysten avulla.

Pykälässä olisi velvoite kunnille ja maakuntien liitoille laatia kaava tietomallimuotoisena. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä saatavan kaavan tietosisällön laajuus riippuisi kaavan valmistelun vaiheesta, mutta kaavan tietosisältö olisi aina määritellyn tietomallin mukaista. Kaavan vireilletulon yhteydessä on oleellista tietää, minkälaista kaavaa ollaan laatimassa, minne kaavaa laaditaan, millä aikataululla sekä miten kaavatyöhön on mahdollista vaikuttaa. Tällöin riittävä tietomallin mukainen tietosisältö olisi kaava-alueen rajaus, tunnistetiedot, tieto kaavan lajista, käsittelytiedot sekä tieto mahdollisista kuulemisista. Valmisteluvaiheessa tarpeellinen tietosisältö olisi minimissään vireilletulon tapainen, jolla voitaisiin turvata kuntien ja maakuntien liittojen vapaamuotoisempi suunnittelu sekä välttää kaavaprosessin turhaa raskauttamista. Kaavaehdotuksen hyväksymisestä eteenpäin tulisi tietosisällön kattaa kaavan koko sisältö kaavakohteineen ja kaavamääräyksineen sekä kaavaan liittyvine asiakirjoineen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on nykyisin säädetty maakuntakaavan esitystavasta, yleiskaavan esitystavasta ja asemakaavan esitystavasta. Esitystavasta on säädetty siten, että kaavat esitetään

kartalla ja kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnät- ja määräykset. Lisäksi on säädetty kaavaan liittyvän selostus. Vaatimus tietomalliin laadittavasta kaavasta muuttaa nykyisen lain systematiikkaa kaavan esitystavasta. Tietomallin osalta tulisi säätää kaavan tietosisällön rakenteesta. Kaava koostuisi kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavan tietosisällön rakenne ei ota kantaa kaavan laadullisiin vaatimuksiin tai siihen mistä asioista kaavoissa on päätettävä sisällöllisesti. Kaavoille asetettavista vaatimuksista sisällön ja laadullisten vaatimuksien suhteen säädettäisiin erikseen. Kaavan tietosisällön esitystavasta säädettäisiin erikseen. Julkisuuslain asiakirjan määritelmän mukaisesti kaavan tietomalli on käyttönsä vuoksi yhteenkuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tietty kohde, jonka tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin välinein. Kaavan tietomallista eli kaavan kaavakohteista ja määräyksistä luodaan visualisointi eli esitystapa.

Kun päätetään tietomallimuotoisesta kaavasta, päätetään edelleen kaavasta, mutta kaava on sähköisessä muodossa. Näin ollen hyväksytty ja lainvoimainen kaava on sähköinen tietomallimuotoinen kaava, josta tuotetaan päätöskäsittelyä varten visualisointi tai visualisointeja, esimerkiksi kaavakartta tai 3D-kuva. Päätöksentekoa ja nähtävilläoloa varten tuotetun visualisoinnin osalta on varmistuttava, että esitettävät tiedot vastaavat tietomallin sisältöä. Nykyisin kaavakartan tulosteen vastaavuus suunnitelmaan todennetaan kaavan laatijan allekirjoituksella. Lisäksi kaavakartalle tulostetaan tunnistetietoina kaavan nimi ja päiväys. Jatkossa visualisoinnin vastaavuus suunnitelman tietomalliin voitaisiin todentaa visualisoinnissa olevalla pysyvällä tunnuksella, versiointitiedolla, hajautussummalla ja kaavan laatijan allekirjoituksella. Nykyinen käytäntö tuottaa suunnitelmasta tuloste hallintoelinkäsittelyä tai nähtäville asettamista varten kelpaisi jatkossakin. Hallintoviranomaisen asianhallintajärjestelmään olisi tallennettava asiaan riittävät viitetiedot, joilla tunnistetaan asiaan liittyvä tietomalliversio ja sen visualisointi. Kaavan oikeusvaikutteinen sisältö ilmenee tietomallin mukaisesta tietosisällöstä. Tietomallin tietosisältö ja sen visualisointi edellyttävät pysyväisarkistointia.

Ennen lain voimaan tuloa hyväksyttyjä voimassa olevia kaavoja käsitellään siten kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä. Ennen lain voimaantuloa hyväksyttyjen voimassa olevien kaavojen digitoinnista ja tallentamisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään säädettäisiin erikseen.

89 §. *Kaavan tietosisällön esitystapa*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan tietosisällön esittämisestä vakioidussa muodossa. Lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnista alueidenkäytön suunnittelua digitaalisessa toimintaympäristössä. Kaavat esitetään karttoina sekä niihin liittyvinä kaavamerkintöinä ja -määräyksinä. Nykyisin kaavamerkintöjen ja määräysten esitystapaa ohjataan opasaineistolla. Kaavakartta mielletään paperisena dokumenttina, johon kaikki oleellinen on koottu. Nykyinen kaavan esitystapa on tehty erityisesti palvelemaan tulostettavaa pdf-muotoista kaavakarttaa. Tämä esitystapa ei kaikilta osin vastaa eri asiakasryhmien, kuten esimerkiksi esteellisten tarpeita. Esitystapaan kuitenkin tiivistyy koko nykyisen suunnittelujärjestelmän olemus, kaavakartat merkintöineen ja niihin liittyvine määräyksineen kuvaavat kaavojen ohjausvaikutuksia alueidenkäyttöön ja rakentamiseen.

Alueidenkäytön digitalisaatio ja valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä edellyttävät, että kaava laaditaan tietomallina ja päätöksenteon yhteydessä hyväksytään kaavan tietomallin koneluettava tietosisältö eli kaavan tietosisällön rakenne. Kaava tulisi esittää vakioidussa muodossa, jotta ihmiset saisivat selkeän ja ymmärrettävän kuvan kaavan sisällöstä ja merkityksestä. Kaavan esittäminen vakioidussa muodossa tarkoittaisi sitä, että samankaltaisten kaavakohteiden ja kaavamääräysten esitystapa olisi kaavasta riippumatta yhtenäinen. Myös määräykset esitettäisiin visualisoinnin, kuten kartan, yhteydessä. Kartalla tarkoitettaisiin paikkatiedon visuaalista esitystä. Kaava koostuu kaavakohteista ja kaavamääräyksistä, jotka ovat muuttumatonta tietosisältöä kaavaprosessin jälkeen.

Kaavan tietomallin tietosisältö tulee visualisoida eli esittää ihmisille havainnollistavasti vakioidulla tavalla. Visualisointi vakioidulla tavalla on oleellista, jotta kaavan tietosisältö ei vääristy kaavaa esitettäessä. Visualisoinnilla tässä yhteydessä tarkoitetaan kaavan esittämistä siten, että kaava on ihmisymmärrettävää. Jos kaavatiedon sisältö muuttuisi sitä esittäessä ihmisymmärrettävästi tai tiedonsiirron yhteydessä, ei olisi varmuutta kaavan tietosisällön oikeusvaikutuksista tai siitä, mistä kaavassa on päätetty. Tietomalli mahdollistaa tiedon esittämisen myös saavutettavasti. Osallistumista ja vuorovaikutusta sekä päätöksentekoa varten, on sovittava kaavan esitystavan vakioidusta muodosta. Yhtenäinen vakioitu esitystapa auttaa eri osapuolten ymmärtävän eri puolilla Suomea tehtyjen päätösten sisältöä yhdenmukaisemmin sekä mahdollistavan yleiskatsauksen laajasti alueidenkäytön suunnitelmiin.

Ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä esitystavan vakioidusta muodosta.

90 §. *Kaavaselostus.* Pykälän mukaan maakuntakaavaan yleiskaavaan ja asemakaavaan liittyisi selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Vastaavat selostusta koskevat säännökset ovat nykyisen lain maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan esitystapaa koskevissa pykälissä.

91 §. *Kaupunkiseutusuunnitelman selostus*. Pykälän mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyisi selostus, jossa esitetään suunnitelman tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Säännös vastaisi kaavaselostusta koskevaa pykälää.

92 §. *Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen saatavuus valtakunnallisessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.* Pykälässä säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta saada kunnilta ja maakuntien liitoilta viivytyksettä kaavaehdotus, hyväksytty kaava, lainvoimainen kaava, kaavaselostus, tieto rakennuskiellosta, tieto rakentamisrajoituksesta, tieto toimenpiderajoituksesta, tieto erityisharkinta-alueesta, tonttijakosuunnitelma, yleisen alueen suunnitelma, tieto yleisen alueen luovuttamisesta yleiseen käyttöön, rakennusjärjestys, poikkeamispäätös, kaupunkiseutusuunnitelma, kunnan maapolitiikan ohjelma ja yhteenveto rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tietojen yhteydessä tulisi ilmoittaa niihin liittyvät mahdolliset pysyvät tunnukset ja mahdolliset muut tunnistetiedot, sekä tietoon liittyvä mahdollinen vaihetieto. Tietoon liittyvä vaihetieto on esimerkiksi kaavan osalta kaavahankkeen tilannetta kuvaavaa tietoa.

Tietojen siirto ja ylläpito tapahtuisi mahdollisimman automaattisesti ja rajapintaratkaisuja hyödyntäen. Lailla ei olisi tarkoitus säätää yksityiskohtaisesti teknisistä tiedonsiirtotavoista, vaan tiedonsiirto tapahtuisi tarkoituksen mukaisia teknologioita hyödyntäen. Lähtökohtana olisi kuitenkin, että tiedon luovuttaminen tapahtuisi lain julkisen hallinnon tiedonhallinasta (906/2019) 22 §:n mukaisesti teknisen rajapinnan avulla. Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla käytännössä edellyttäisi tietojen toimittamista koneluettavassa muodossa tai muuten sähköisesti. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22 §:n mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalain mukaan säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen sähköinen luovuttaminen voidaan kuitenkin toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Tiedonhallintalain 22 §:n 3 momentin mukaan teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittelee ja sitä ylläpitää tiedot luovuttava viranomainen. Suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, on tietorakenteen kuvaus määriteltävä ja ylläpidettävä toimialasta vastaavan ministeriön

johdolla. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä on kyse useamman viranomaisen välisestä tiedon luovuttamisesta. Tietorakenteet maankäyttö- ja rakennuslain prosesseissa määriteltäisiin toimialasta vastaavan ympäristöministeriön johdolla huomioiden muiden toimialojen tiedon rakenteiden määrittelyt.

Suomen ympäristökeskuksella olisi oikeus saada tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viivytyksettä. Lailla ei ole tarkoituksen mukaista asettaa erillisiä aikamääreitä jokaisen tiedon toimittamisen kohdalle. Viivytyksettä säätäminen on olennaista siksi, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä olisi ajantasaiset ja luotettavat tiedot. Digitaalisten prosessien kautta syntyvää tietoa ei välttämättä tarvitsisi erikseen tuottaa, vaan prosesseista syntyvää tietoa voisi toimittaa automaattisesti rajapintojen kautta melkein tai lähes reaaliajassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Lähtökohtana rakennetun ympäristön tietojärjestelmälle on, että alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvät prosessit voisivat tukeutua siellä oleviin tietoihin. Tietoja olisi tarkoitus käyttää yhteiskunnan eri toimintojen tukena. Tällöin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietoihin on voitava luottaa ja sieltä on löydyttävä ajantasainen alueidenkäytön tieto. Kunta ja maakunnan liitto kuitenkin vastaisi edelleen tietojen oikeellisuudesta. Kun tietomallimuotoisen kaavan tietosisältö on saatavilla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, kyseinen tietosisältö on sama kuin kunnan tai maakunnan liitossa olevan kaavan tietosisältö. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietosisältöön voisi luottaa yhtä lailla, kun kunnan tai maakunnan liiton tietoaineistoon. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tuleekin saada kaavaehdotuksen ja hyväksytyn kaavan lisäksi lainvoimainen kaava, jos kaavan hyväksymisen jälkeen kaavan sisällössä on tapahtunut muutoksia. Näin varmistetaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietojen eheys kunnan tietojen kanssa.

Suomen ympäristökeskuksella olisi oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään erikseen myös rakennuskielto, rakentamisrajoitus, toimenpiderajoitus ja erityisharkinta-alue silloin, kun ne eivät sisältyisi kaavamääräyksiin ja -kohteisiin. Jos ne sisältyisivät kaavamääräyksiin ja kohteisiin, tieto niistä siirtyisi osana kaavan tietosisältöä. Tieto rakennuskiellosta, rakentamisrajoituksesta, toimenpiderajoituksesta ja erityisharkinta-alueesta liittyy tilanteisiin, jossa kieltoja ja rajoituksia on annettu kaavasta erillisellä päätöksellä.

Pykälän mukaan Suomen ympäristökeskuksella on oikeus saada tieto rakennetun ympäristön tietojärjestelmään vaihetiedon kanssa. Vaihetieto on olennainen tieto kaavoitukseen liittyvien tietojen osalta. Kaavan laatimisen vaihetiedolla tarkoitettaisiin informatiivista tietoa kaavoitusprosessin eri vaiheista. Tiedon perusteella rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä voitaisiin seurata kaavoituksen eri vaiheita ja saada kaavoituksen etenemisestä tietoa automaattisesti tietojärjestelmiin rajapintojen kautta. Lisäksi kansalaisille ja muille toimijoille voitaisiin rakentaa kaavoitukseen liittyviä seuranta- ja herätepalveluja, mikä mahdollistaisi nykyistä paremmin osallistumisen kaavan valmisteluun ja alueidenkäytön suunnittelun tilan seurantaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tulisi olla kaavan laatimisen vaiheen osalta tieto kaavan aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheesta sekä tieto kaavan voimaantulosta. Tieto kaavan valmistelun vaiheesta sisältäisi tiedon kaavan valmisteluaineiston ja kaavaehdotuksen nähtävillä olosta. Kaavaehdotus on lähes valmis kaava, joka asetetaan virallisesti nähtäville.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä olisi ajantasainen tieto voimassa olevista kaavoista. Näin ollen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä mahdollistaisi tulevaisuudessa ajantasa-asemakaavan ylläpitovelvoitteen poistamisen kunnilta, jolloin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä olisi saatavilla valtakunnallisesti kaavoituksen ajantasainen tilanne ja muut alueidenkäyttöön liittyvät päätökset. Kuitenkin kunta voi omiin tarpeisiin pitää omassa järjestelmässä ajantasa-asemakaavaa halutessaan.

Suomen ympäristökeskuksella olisi myös oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään myös tonttijakosuunnitelma, yleisen alueen suunnitelma, kuten esimerkiksi katusuunnitelma ja puistosuunnitelma, tieto yleisen alueen luovuttamisesta yleiseen käyttöön, kunnan maapolitiikan ohjelma ja maapolitiikan yhteenveto.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmällä tarkoitetaan useiden toimijoiden käyttöön suunniteltua ja ylläpidettyä yhteistä tietovarantoa, jonka tiedot ovat luovutettavissa ja hyödynnettävissä eri tarkoituksiin. Tietovaranto olisi uusi ja siitä säädettäisiin tarkemmin rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevalla lailla. Rakennetun ympäristön tietovaranto olisi viranomaisten tehtävien hoidon ja muiden rakennetun ympäristön toimijoiden toiminnan tuloksena syntyvistä tietoaineistoista muodostuva looginen kokonaisuus. Rakennetun ympäristön tietovarannon tiedot kerätään vain kerran ja päivitetään tiedon muuttuessa, jonka jälkeen ne ovat tietopalvelujen ja muiden tietoja hyödyntävien palvelujen käytettävissä. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä olisi tarkoitus saada valtakunnallisesti rakennetun ympäristön päätöksiä ja niihin liittyviä prosesseja koskevia tietoja. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tukeutuvat alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit. Kaavatiedot ja muut alueidenkäyttöön liittyvät tiedot ovat osa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ydintietoja. Viemällä alueidenkäyttöä koskevat tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, saadaan tiedot valtakunnallisesti muiden rakennetun ympäristön prosessien ja päätöksenteon taustalle koneluettavassa muodossa. Kuntien ja maakuntien liittojen tarvitsisi toimittaa tiedot vain kerran yhteen valtakunnalliseen tietojärjestelmään, josta tiedot voidaan luovuttaa muille tietoja tarvitseville tahoille. Tämä vähentäisi kuntien taakkaa toimittaa toisteisesti samaa tietoa useampaan eri viranomaisen järjestelmään.

Ehdotettava säännös vastaisi myös kunnan ja maakunnan liiton omaan tarpeeseen saada alueidenkäytöstä ajantasaista tietoa ja muiden kuntien ja maakuntien liittojen kaavoitusta koskevista tiedoista vertailutietoja. Ajantasaisen, koneluettavan ja yhteentoimivan tiedon saamisella valtakunnallisesta järjestelmästä parannetaan eri toimijoiden mahdollisuuksia osallistua alueidenkäytön suunnitteluun ja saada ajantasaista tietoa koko maasta. Nykyisistä kunnan prosesseista toimitetaan tietoja melko manuaalisin menetelmin muille viranomaisille kuten esimerkiksi Suomen ympäristökeskukselle, Maanmittauslaitokselle, Verohallinnolle ja Digi- ja väestötietovirastolle. Suurimpana ongelmana tiedon luovutuksien osalta on ollut rakenteellisen kaavatiedon puuttuminen.

Ehdotetussa pykälän toisessa momentissa säädettäisiin ympäristöministeriölle oikeus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavien tietojen sisällöstä ja toimittamisesta.

17 luku **Tontit**

93 §. *Rakennuskorttelin jakaminen tontteihin.* Pykälä vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 78 §:ää asemakaavassa rakennuskortteliksi osoitetun alueen jakamisesta tontteihin. Ohjeellisen tonttijaon käsitteestä luovuttaisiin ja sitovan tonttijaon sijaan käytettäisiin käsitettä tonttijakosuunnitelma. Tonttijaon käsitteeseen lisättäisiin sana suunnitelma, joka tuo nykyistä paremmin esille vaiheen suunnitelmaluonteen. Suunniteltu tontti on muodostettava suunnittelun jälkeen vielä kiinteistöksi kiinteistönmuodostamislain säännöksiä noudattaen.

Tonttijakosuunnitelma olisi oma ratkaisullinen asiakokonaisuutensa siitä riippumatta, laaditaanko ja hyväksytäänkö se samalla päätöksellä asemakaavan kanssa vai erikseen.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan niistä perusteista, joiden vallitessa tonttijakosuunnitelma on aina tehtävä, sekä perusteista, jotka oikeuttavat tonttijakosuunnitelman tekemiseen, mutta eivät tee siitä pakollista.

Pykälän *1 momentissa* lueteltaisiin ne ehdot, joiden täyttyessä tonttijakosuunnitelman tekeminen asemakaava-alueella olisi aina tarpeen. Ehdot vastaavat voimassa olevan lain 78 §:n 1 momentin mukaisia sijaintiin, rakennustehokkuuteen ja kiinteistöjärjestelmän selkeyteen liittyviä perusteita kuitenkin siten, että ehdot ilmaistaisiin sanonnallisesti hieman nykyistä seikkaperäisemmin. Lisäksi momentin lopussa säädettäisiin voimassa olevan lain 78 §:n 2 momenttia vastaavasti, että kortteliin voidaan suunnitella yksi tai useampi tontti.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että tarve laatia 1 momentin mukainen pakollinen tonttijakosuunnitelma olisi tutkittava asemakaavaa laadittaessa ja asemakaavassa olisi tarvittaessa annettava määräys tonttijakosuunnitelman laatimisesta. Nykyisin tällaista määräystä ei ole välttämätöntä sisällyttää asemakaavaan, joten laki muuttuisi tältä osin. Vanhojen asemakaavojen osalta ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jossa säädettäisiin sitovaa tonttijakoa koskevista oikeusvaikutuksista rakentamislupakäsittelyyn kumottavaa lakia vastaavasti tältä osin.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan, että kunta voi halutessaan laatia tonttijakosuunnitelman myös muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille alueille, jos se on tarpeen kaavan toteuttamiseen tai rakennuspaikkojen kiinteistönmuodostukseen liittyvästä syystä. Tällainen laatiminen on mahdollista suoraan lain nojalla, ilman että siitä olisi määrätty asemakaavassa.

Tontit voivat kiinteistönmuodostamislain ja kiinteistörekisterilain mukaan olla kaksi- tai kolmiulotteisia. Kiinteistöjen kolmiulotteisuuden mahdollisuus käy ilmi kiinteistönmuodostamisen lainsäädännöstä. Kolmiulotteisia kiinteistöjä palveleva kiinteistöjaotuksen suunnittelu voi olla tämän vuoksi kolmiulotteista, eikä laissa ole tarpeen todeta suunnittelun kolmiulotteisuuden mahdollisuutta erikseen. Näin ollen tämän toteavaa nykylain säännöstä ei ole enää tarpeen säätää tässä laissa.

Laissa ei enää olisi myöskään tarpeen säätää ohjeellisesta tonttijaosta. Ohjeellisilla tonttijaoilla ei ole niiden ohjeellisen luonteen vuoksi ollut maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia oikeusvaikutuksia. Ne ovat osaltaan toimineet asemakaavoja laadittaessa yhtenä selvityksenä sille, mikä voisi olla rakennuskorttelissa sopiva ja lainmukainen kiinteistöjaotus. Ohjeellisia tonttijakoja vastaavia ohjeellisia merkintöjä voitaisiin merkitä kaavoihin tarvittaessa edelleenkin, sen mukaan kuin ohjeellisia merkintöjä yleisemminkin merkittäisiin kaavoihin. Ehdotettavassa laissa kaavatiedot esitettäisiin jatkossa tietomallimuodossa. Tarkemmin kaavojen merkinnöistä ja määräyksistä säädettäisiin kaavojen sisältöä ja tietomallin esitystapaa koskevissa asetuksissa.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin ensimmäisen pakollisen tonttijakosuunnitelman tekemisestä koko kortteliin, jollei ole perusteltua syytä tehdä sitä vain korttelin osaan. Kortteli on yksi suunnittelukokonaisuus ja muutokset kiinteistöjaotukseen olisi suunniteltava kokonaisuuden kannalta hallitusti. Kortteliin ei saisi jäädä sellaisia osia, jotka eivät kuuluisi lopulta mihinkään uuteen rakentamiskelpoiseen tonttiin. Tämä edellytys on otettava huomioon silloinkin, kun tonttijakosuunnitelma laaditaan vain osalle korttelin aluetta.

Nykyiseen tapaan tonttijakosuunnitelma voitaisiin tehdä korttelin osa ja yksittäinen tontti kerrallaan, jos se onnistuisi vaarantamatta muun osan suunnittelua edellä kuvatulla tavalla. Esimerkiksi teollisuusrakennusten korttelissa voi olla perusteltua laatia tonttijakosuunnitelmaa vaiheittain sitä mukaa, kun korttelialuetta otetaan käyttöön ja käytön tarpeet tarkentuvat.

94 §. *Tonttijakosuunnitelman laatiminen ja laatuvaatimukset.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 79 §:n tapaan kunnan tehtävästä huolehtia tonttijakosuunnitelman tekemisestä. Tonttijakosuunnitelman laatimistehtävä on aina osoitettava henkilölle, joka täyttää pykälän 2 momentissa säädetyn pätevyysvaatimuksen. Suunnitelman hyväksymisestä vastaa se toimielin tai viranhaltija, jolle kunnanvaltuusto tai viranomainen on tehtävän siirtänyt kuntalain mukaisesti (kuntalaki 91 §).

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tonttijakosuunnitelman laatijan pätevyydestä. Pätevyydestä säädetään voimassa olevan lain 79 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:ssä. Esityksessä pätevyysvaatimusta koskeva lainkohta ehdotetaan päivitettäväksi siten, että pätevyysvaatimuksena olisi maanmittausalan korkeakoulutasoinen tutkinto tai vastaava aiempi tutkinto.

Voimassa olevassa laissa pätevänä tehtävään pidetään kunnan kiinteistöinsinööriä tai hänen määräämäänsä alan teknikkotasoisen tutkinnon suorittanutta henkilöä. Voimassa olevassa lainsäädännössä (laki kunnan kiinteistöinsinööristä 557/1995, 2 §, muut. 299/2000) kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto. Nykyään tehtäviä hoitavat kiinteistöinsinöörit ja vähintään teknikkotasoisen tutkinnon suorittaneet olisivat päteviä myös ehdotettavan pätevyysvaatimuksen mukaan. Muutos ei siten edellyttäisi siirtymäsäännöstä.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, on hoidettava aina virkasuhteessa (kuntalaki 87 §). Tonttijakosuunnitelman tekeminen sisältää julkisen vallan käyttöä. Kunnat voivat hoitaa tonttijakosuunnitelman laatimisen tehtävää itsenäisesti omien viranhaltijoiden avulla tai sopia, kuntalain 8 lukua noudattaen, tehtävän hoidosta yhteistyössä toisen kunnan kanssa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 79 §:n 1 momenttia vastaavasti asemakaavan merkityksestä tonttijakosuunnitelmaa tehtäessä. Sanamuodon ”on ohjeena” sijaan käytettäisiin suunnittelutarkkuuteen paremmin sopivaa ”on noudatettava” muotoa. Tällä ei tavoitella asiallista muutosta asemakaavan merkitykseen tonttijakoa suunniteltaessa, vaan noudattaminen sanana kuvaa nykyistä soveltamiskäytäntöä, joka edellyttää tonttijaon tekemistä asemakaavan mukaisesti. Jatkossa vähäisestä poikkeamisesta asemakaavaan olisi säädetty laissa nimenomaisesti. Tähän asti vähäinen poikkeaminen on ollut mahdollista tulkitsemalla kaavan ohjeena olemista siten, että se sisältää vähäisen poikkeamisen mahdollisuuden.

Tonttijakosuunnitelmaa laadittaessa on selvitettävä asemakaavan sisältö ja huolehdittava, että tonttijakosuunnitelma on sisällöltään asemakaavan mukainen. Kaavassa osoitettu rakentaminen sekä muut kaavasta ja laista johtuvat maankäytön tavoitteet on voitava toteuttaa suunnitellulla kiinteistöjaotuksella. Asemakaavanmukaisuus on suunnitelman lainmukaisuuden edellytys.

Uutena sääntelynä momentissa ehdotetaan mahdollisuutta poiketa asemakaavasta teknisluonteisten korjausten tekemiseksi. Edellytyksenä on, että kenenkään oikeuksia tai etuja ei vähäistä enempää heikennetä. Säännös tukee soveltamiskäytäntöä, jossa piirrostekniset tarkkuustasoon ja suunnittelun eriaikaisuuteen liittyvät tarkennukset sekä geometrinen ja topologinen yhteensovitus tehdään tonttijakosuunnittelun yhteydessä. Vastaavaa tarkistamista voidaan tehdä kiinteistönmuodostamisasetuksen 20 §:n nojalla tonttia muodostettaessa.

Teknisellä korjaamisella ei saa vähäistä enempää puuttua kenenkään oikeuteen tai etuun. Laissa ei voida edellyttää täydellistä oikeuksiin puuttumattomuutta, sillä teknisluontoisetkin korjaukset rajojen piirron epätarkkuuksien oikaisemiseksi merkitsevät toisinaan puuttumista jonkun oikeu-

teen. Esimerkiksi tontin ja katualueen välisen rajan täsmällinen määrittely voi siirtää rajaa muutaman sentin ja tämä voi vaikuttaa tontin pinta-alan mukaan määräytyvään rakennusoikeuden määrään.

Pykälän *4 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi tonttijakosuunnitelman laatuvaatimuksista. Vastaavista asioista säädetään kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 78 §:n 4 momentissa ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:ssä.

Tontin tarkoituksenmukaista muotoa ja suuruutta koskevat 4 momentin vaatimukset vastaisivat nykylakia. Maanomistusolojen, uudelta ilmaisultaan maanomistussuhteiden, huomioon ottaminen on nykylain vaatimus, kohtaan lisättäisiin myös tavoite tasapuolisesta kohtelusta harkintaa ohjaavana seikkana. Suunnitellusta tontista esitetään käytettäväksi laissa käsitettä ”esitontti”, joka kuvaa tonttijakosuunnittelun suhdetta tonttien kiinteistönmuodostamiseen.

Pykälän *5 momentissa* olisi voimassa olevan lain 79 §:ää vastaava säännös oikeudesta jakaa tonttijakosuunnitelmassa asemakaavassa osoitettu kokonaisrakennusoikeus tonteille. Rakennusoikeus voidaan määritellä kaavassa monin eri tavoin, joten nykyinen vaatimus numeroin osoittamisesta jätettäisiin pois säännöksestä. Rakennusoikeutta jaettaessa olisi noudatettava asemakaavan lisäksi muun muassa 3 momentissa säädettyjä vaatimuksia, kuten vaatimusta omistajien tasapuolisesta kohtelusta.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin velvollisuudesta suunnitella tontit pääsääntöisesti siten, että tontit rajautuisivat katualueeseen. Kulkuyhteydet tonteilta kaduille järjestyisivät tällöin kulkematta toisen tontin kautta.

Nykyistä lakia ja asetusta vastaavasti pääsäännöstä voitaisiin kuitenkin poiketa kolmiulotteisten kiinteistöjen tapauksessa. Lisäksi kulku olisi nykyiseen tapaan mahdollista järjestää korkeintaan yhden katuun rajoittuvan kiinteistön kautta. Voimassa olevaan asetukseen (MRA 37 §) verrattuna ehdotetaan kulkuyhteyden vaatimuksesta säädettäväksi hieman nykyistä väljemmin. Vaatimus, jonka mukaan kulkuyhteys katuun rajoittuvan tontin kautta saataisiin järjestää enintään kahta tonttia varten perustettavana rasitteena, ehdotetaan jätettäväksi pois. Pääsäännöstä poikkeaminen edellyttää aina asianmukaisten ja tonttijakosuunnittelun tarkoitukseen ja tavoitteisiin kytkeytyvän perustellun syyn olemassaoloa, syyt pääsäännöstä poikkeamiseen on esitettävä ratkaisun perusteluissa.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:n mukainen vaatimus rasitteen nimenomaisesta osoittamisesta tonttijaossa (MRA 37 § 2 momentti) ehdotetaan jätettäväksi myös pois. Pykälässä säädettäisiin vain kulkuyhteyttä koskevasta selvittämisvelvoitteesta, jolla varmistetaan, että tonttijakosuunnitelma on toteuttamiskelpoinen myös kulkuyhteyksien osalta. Kulkuyhteyttä koskevan harkintaperusteen täyttyminen voidaan tarvittaessa selvittää esimerkiksi selostamalla asiaa päätöksen perusteluissa.

Kulkuyhteyttä koskevan rasitteen perustamisesta säädetään muualla lainsäädännössä eikä tonttijaossa tehdyn ratkaisun oikeusvoima ulotu rasitteen perustamiseen (ks. kiinteistönmuodostamislain 14 luku). Kiinteistönmuodostamislain 156 ja 157 §:ssä säädetään muun muassa, millä edellytyksillä asemakaava-alueella voidaan perustaa mainitun lain mukainen rasite kulkuyhteyttä varten. Kiinteistönmuodostamislaissa säädetään velvollisuudesta huolehtia kiinteistötoimituksessa, että kullekin kiinteistölle ja palstalle järjestetään tarpeellinen kulkuyhteys.

Pykälän *7 momentissa* olisi asetuksenantovaltuus tonttijakosuunnitelmassa esitettävistä tiedoista. Asetuksessa säädettäisiin nykyiseen tapaan velvollisuudesta osoittaa tonttijakosuunnitelmassa pakollisina tietoina tonttien numerot, pinta-alat, rajojen pituudet, rajapisteet ja niiden

koordinaatit, alueella olevat rakennukset sekä tonttien muodostajakiinteistöt ja -määräalat osapinta-aloineen. Kolmiulotteiselle kiinteistölle ei kuitenkaan osoiteta pinta-aloja eikä osapinta-aloja. Tarpeen mukaan esitettäisiin rasitteet ja käyttöoikeudet, mutta ei johtoja.

Tonttijaon pohjakarttaa koskevasta säännöksestä ehdotetaan luovuttavaksi lakiuudistuksessa. Korkeusasema ja muu pohjakartasta saatu tieto selvitetään asian ratkaisua varten nykyään muulla tavoin eikä laissa olisi muustakaan syystä tarpeen säätää velvollisuudesta laatia erillinen pohjakartta. Siltä osin kuin pohjakartoista ilmennyt tieto on merkityksellinen asiaa ratkaistaessa, on se selostettava riittävästi päätöksen perusteluissa hallintolain vaatimusten mukaisesti.

95 §. *Tonttijakosuunnitelman esitystapa.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tonttijakosuunnitelman laatimis- ja esittämistavasta. Kuten kaavatkin, laadittaisiin tonttijakosuunnitelma tietomallina ja tietosisältö olisi esitettävä vakioidussa muodossa. Hallintolakiin perustuva päätöksen selkeysvaatimus (HalL 44 §) ja tietomallin luonne sähköisenä asiakirjana (SähkAsL 4 §) edellyttävät, että päätöksen sisältävä asiaratkaisu on voitava tulostaa myös paperisena ihmisluettavana ja sisällöltään selkeänä esityksenä.

Tonttijakosuunnitelman esittämistavasta säädettäisiin tarkemmin ympäristöministeriön asetuksella. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 38 §:ssä säädetään tonttijaon laatimisesta kartalle ja tonttijakokartalla osoitettavista tiedoista. Käytännössä ehdotettu vaatimus vakioidusta esitystavasta tarkoittaisi vanhaan tapaan sitä, että suunnitelma on piirroksesta ja kirjoitusmerkeistä muodostuva esityksellinen kokonaisuus, joka sisältäisi nykyistä tonttijakokarttaa vastaavat tiedot. Jatkossa lopputuloksena olisi kuitenkin yhtenäisin kansallisin standardein määritelty sähköinen, mittakaavaan laadittu ja koordinaatein maapallolle sijoitettu piirros kirjoitusmerkkeineen.

Tietomallimuoto tarkoittaa käytännössä sitä, että tonttijakosuunnitelmaa koskevan ratkaisutiedon yhteyteen voidaan tietoteknisesti liittää muitakin tietoja, joko jo ratkaisua tehtäessä tai myöhemmin. Tällainen tietomallin ominaisuuksiin kuuluva tiedon rikastamisen mahdollisuus ei tarkoittaisi kuitenkaan itse tonttijakosuunnitelmaa koskevan asiaratkaisun muuttamista tai muuttumista.

96 §. *Kuuleminen suunnitelmaehdotuksesta ja päätöksen tiedoksianto.* Pykälässä säädettäisiin asianosaisten kuulemisesta ja tonttijakosuunnitelmapäätöksen tiedoksiannosta. Vastaavista menettelyvaatimuksista säädetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 79 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 39 ja 40 §:ssä.

Jos tonttijako laaditaan asemakaavan yhteydessä, ovat menettelyn osalta voimassa tässä pykälässä säädetyn sijaan asemakaavoituksen menettelysäännökset.

Nykyiseen tapaan pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asianosaisen kuulemisesta ja oikeudesta lausua tonttijakosuunnitelmaa koskevasta ehdotuksesta mielipiteensä – voimassa olevan lain termein muistutuksensa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kuulemisen kohteena oleviin asiakirjoihin eikä kuulemisen vaiheisiin. Ennen suunnitelmaehdotuksesta kuulemista on tavanomaista, että asianosaisilta pyydetään mielipiteitä mahdollisista toistensa kirjelmistä tai tonttijakosuunnitelman luonnoksista tai hahmotelmista. Tällainen asianosaisten varhaisen vaiheen kuuleminen voidaan järjestää monin tavoin, kuulemisessa on noudatettava hallintolain 34 §:ää. Selvyyden vuoksi pykälän 1 momentin loppuun ehdotetaan säännöstä, jossa viitataan hallintolakiin tätä lakia täydentävänä lakina.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kuultavien piiristä tarkemmin. Suunnitelma-alueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajat olisivat menettelyn varsinaisia asianosaisia, sillä päätös kohdistuu heihin välittömästi. Samassa rakennuskorttelissa suunnittelualueen kanssa sijaitsevien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden osalta ehdotetaan säädettäväksi, että he olisivat asianosaisen asemassa vaikutusperusteisesti.

Vastapäisen kiinteistön omistajaa ei esitettäisi tahoksi, jota olisi erikseen laissa mainiten kuultava asianosaisena. Korttelin ulkopuolisen alueen omistaja tai haltija ei ole mahdollisia vieruskiinteistöjen omistajia tai haltijoita lukuun ottamatta ennalta arvioiden tonttijakosuunnitelmaa laadittaessa hallintolain 11 §:n tarkoittamassa mielessä asianosainen, sillä korttelin ulkopuolelle ulottuvat merkittävät vaikutukset on ratkaistu pääasiassa asemakaavassa. Tonttijakosuunnitelman oikeudelliset vaikutukset ulottuvat tonttijakosuunnitelman laatimisen harkintaperusteiden mukaisesti ensisijaisesti tonttijakosuunnitelma-alueen maanomistajiin ja mahdollisesti muihin korttelialueen maanomistajiin ja erityisen oikeuden haltijoihin.

Jos tonttijakosuunnitelman alueella on vuokraoikeutta rajoitetumpien esineoikeuksien, kuten kulkuyhteysrasitteiden tai vastaavien oikeuksien omistajia, vaikutusperusteisen asianosaisuuden käsilläolo on mahdollinen, vaikkakaan ei todennäköinen. Vaikutus riippuu tonttijakosuunnitelman ja asemakaavan sisällöstä. Viranomainen ratkaisee kussakin soveltamistilanteessa, onko asiassa vaikutusperusteisia asianosaisia.

Jäljempänä valitusoikeuksista säädettäessä ehdotetaan noudatettavaksi samaa asianosaisten piiriä kuin tässä pykälässä.

Pykälän *3 ja 4 momentissa* säädettäisiin ehdotuksen ja päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle. Nykyisestä asetuksen 39 §:n 1 momentista poiketen suunnitelmaehdotusta ei olisi tarpeen pitää yleisesti nähtävillä, jos asianosaiset tavoitettaisiin tavallisin tiedoksiannoin kirjeitse tai sähköisesti. Tiedoksianto ja suunnitelmaehdotus voitaisiin toimittaa asianosaiselle joko kirjeellä tai, suostumuksesta, sähköisenä tiedoksiantona sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain (13/2003, SähkAL 19 §, muut. 924/2010) nojalla. Kirjeitse tapahtuvassa tavallisessa tiedoksiannossa on noudatettava hallintolain 59 §:ää. Aikaa mielipiteen antamiselle olisi varattava nykyiseen tapaan vähintään 14 päivää.

Asianosainen voi hyväksyä etukäteen kirjallisesti suunnitelmaa koskevan ehdotuksen esimerkiksi viranomaisen luona, jolloin tiedoksiantoa ei olisi tarpeen toimittaa. Kirjallisen muodon vaatimus voidaan täyttää myös sähköisesti (SähkAL 9 §). Kuulemisen asianmukaisuuden varmistaminen on aina viranomaisen vastuulla (ks. PeVL 5/2005 vp, s. 2/II – 3/I).

Pykälän 4 momentin mukaan päätöksen tiedoksianto tapahtuisi tavallisena tiedoksiantona.

Pykälän *5 momentissa* olisivat tarpeelliset tiedoksiantoa koskevat säännökset niitä tilanteita varten, joissa kaikkia asianosaisia ei tunneta. Jos kunnassa on tieto tai epäilys siitä, että on olemassa asianosaisia, joita ei tunneta, voitaisiin kuulemista ja päätöstä koskevat tiedoksiannot näiden osalta toimittaa julkisesti kuuluttamalla. Muissa tilanteissa kuuluttamista ei olisi tarpeen toimittaa.

97 §. *Tonttijakosuunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 78 ja 79 §:n tavoin, että tonttijakosuunnitelma voidaan laatia asemakaavan laatimisen yhteydessä ja hyväksyä samalla päätöksellä asemakaavan kanssa. Tonttijakosuunnitelma ei olisi jatkossa kuitenkaan asemakaavan elimellinen osa, vaikka laatiminen ja hyväksyminen tapahtuisivat yhteismenettelyssä. Asemakaava ja tonttijakosuunnitelma olisivat omat tietomallinsa, omat erilliset asiakirjansa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tonttijakosuunnitelman sopeutumisesta samanaikaisesti laadittavaan asemakaavaan. Vaatimus täytettäisiin valmistelun aikana sovittamalla valmisteltavien asiakirjojen sisällöt ja ratkaisut yhteen. Vaatimusta on noudatettava sekä laatimisen ja nähtävilläpidon aikana että päätöksen hyväksymisen hetkellä. Käytännössä asiaa valmistelevat viranhaltijat huolehtisivat ratkaisujen keskinäisestä ristiriidattomuudesta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin yhteismenettelyssä noudatettavasta hallintomenettelystä. Asian käsittelyssä noudatettaisiin asemakaava-asian menettelysääntöjä. Muun muassa vuorovaikutuksessa ja päätöksenteossa noudatettaisiin, mitä asemakaavan laatimisen ja hyväksymisen menettelystä säädetään. Myös ne mahdolliset asemakaavaa koskevat päätöksenteon delegoinnit ja muut menettelyratkaisut, jotka kunnassa on tehty liittyen asemakaavan hyväksymiseen, koskisivat lähtökohtaisesti samalla päätöksellä hyväksyttyä tonttijakosuunnitelmaa, ellei kunnassa olisi toisin päätetty.

Päätöksen tiedoksianto ja täytäntöönpanosäänteIykin koskee vielä saman asian käsittelyä. Näin ollen yhteiskäsittelyssä asiakokonaisuuteen sovellettaisiin asemakaava-asiaa koskevia säännöksiä päätöksen tiedoksiannosta, täytäntöönpanosta ja lainvoimaisuudesta. Sen sijaan valittamiseen oikeutettujen piiriä koskeva säännös ei olisi tulkittavissa tällaiseksi menettelysäännökseksi, joten valitusoikeus määräytyisi sen mukaan, mitä muutoksenhakua koskevassa luvussa tonttijakosuunnitelman valitusoikeudesta säädetään. Tonttijakosuunnitelman laatijan pätevyydestä säädetty ei myöskään muuttuisi. Laissa säädetyt tonttijakosuunnitelman laatijan pätevyysvaatimukset koskevat siten myös niitä tilanteita, joissa suunnitelma laaditaan ja hyväksytään yhteismenettelyssä.

Jos asemakaavan yhteydessä laadittua tonttijakosuunnitelmaa myöhemmin muutetaan erikseen, on voimassa oleva asemakaava normaaliin tapaan suunnittelun ohjeena ja asia käsitellään tämän luvun menettelysäännöksiä noudattaen.

98 §. *Tonttijakosuunnitelman muuttaminen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 80 §:n 4 momenttia vastaavasti kiinteistönomistajan oikeudesta esittää muutoksia tonttijakosuunnitelmaan omaa aluettaan koskien. Esityksen voi tehdä myös useampi omistaja yhdessä. Yhdessä tehty esitys täyttäisi vaatimuksen siitä, että esitys koskee kunkin omaa aluetta.

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä tarkasti, miten omistajan esitys ratkaistaan ja onko omistajalla oikeus saada omaa aluettaan koskeva muutos aikaiseksi, jos se täyttää laissa säädetyt edellytykset. Hallintokäytännössä omistajien toiveet tonttijaon laatimisessa otetaan yleisesti huomioon huolehtien aina kuitenkin siitä, että esitetty tonttijako on laissa tarkoitetulla tavalla asemakaavan mukainen ja muutenkin lain vaatimukset täyttävä.

Omistajan esitys ei ole luonteeltaan aina tarkka suunnitelma, vaan se voi olla vireillepanijan kirjallisesti esittämä yleispiirteisempi ja suunnittelun tavoitteita ilmentävä ehdotus siitä, miten alue olisi jaettava kiinteistöiksi. Yleensä varhaisen vuorovaikutuksen aikana selviää, missä määrin esitys voidaan toteuttaa. Esitys voi omistajan toiveesta tai viranomaisen neuvonnan vuoksi muuttua paljonkin valmistelun aikana. Esitys olisi hallinnolliselta luonteeltaan hallintolain tarkoittama vaatimus (HalL 19 §) tai hakemus (HalL 22 §).

Muutosesitys olisi hyväksyttävä, jos se olisi mahdollista toteuttaa tonttijakosuunnitelman sisältöedellytyksiä noudattaen. Koska tonttijakosuunnitelmaehdotuksen ja –päätöksen laatiminen on viranomaistehtävä ja julkisen vallan käyttöä, laatisi suunnitelma-asiakirjan aina viranomaisen palveluksessa oleva pätevyysvaatimukset täyttävä henkilö.

Kiinteistönomistajat voivat tehdä hallinnon yleissääntöjen ja kuntalain (KuntaL 23 §) nojalla muitakin aloitteita viranomaisille, kuten aloitteita tonttijakosuunnitteluun ryhtymiseksi, suunnitelman muuttamiseksi tai sen kumoamiseksi. Aloite voi koskea esimerkiksi pyyntöä ryhtyä laatimaan asemakaavassa määrättyä tonttijakosuunnitelmaa. Tällainen hallinnon yleissääntöihin perustuva aloite viranomaistoimivallan käyttämiseksi on erotettava edellä kuvatusta omistajan tähän lakiin perustuvasta oikeudesta tehdä esitys. Yleisempään aloiteoikeuteen perustuva vireillepano ei sinänsä vielä takaa, että viranomainen ottaisi asian sisällöllisesti ratkaistavakseen tai ryhtyisi käsittelemään asiaa muuta kuin toteamalla esimerkiksi, että aloitteen johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 80 §:n 2 momenttia vastaavasti viranomaisen mahdollisuudesta muuttaa tonttijakosuunnitelmaa viran puolesta momentissa mainituissa tilanteissa. Uutena esitetään kohtaa, jossa muutostarve liittyy kiinteistön yhteisomistussuhteen purkamiseen. Olosuhdemuutoksilla viitataan momentissa sekä sääntelyn että fyysisen ympäristön muutokseen taikka tosiasioita koskevan tiedon muuttumiseen.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin päätösharkinnan sisällöstä suunnitelmaa muutettaessa. Muutosta tarkoittava tonttijakosuunnitelma on laadittava tonttijakosuunnitelman laadintaa koskevien sisältövaatimusten mukaisesti. Momenttiin ehdotetaan muutostilanteiden osalta lisävaatimukseksi haitan välttämisen periaatetta. Säännös olisi uusi ja sillä tavoiteltaisiin luottamuksen suojan periaatteen esiin tuomista. Etenkin jo rakentamalla toimeenpantua tonttijakosuunnitelmaa muutettaessa olisi arvioitava riittävästi muuttamisen vaikutuksia asianosaisten kannalta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin menettelystä viittaamalla luvun yleisiin menettelysäännöksiin. Säännös vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 80 §:ssä säädettyä.

99 §. *Tonttijakosuunnitelman kumoutuminen ja kumoaminen.* Pykälässä säädettäisiin tonttijakosuunnitelman kumoutumisesta ja kumoamisesta.

Sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi. Asemakaavan kumoamisesta seuraisi kyseistä asemakaavaa toimeenpanevan tonttijakosuunnitelman kumoutuminen automaattisesti. Tämä oikeusvaikutus todettaisiin pykälän 1 momentissa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tonttijakosuunnitelman nimenomaisesta kumoamisesta. Erillinen kumoamispäätös tarkoittaisi, että alueelle jäisi voimaan vain asemakaava, kunnes alueelle laadittaisiin ja hyväksyttäisiin uusi tonttijakosuunnitelma. Kumoamismenettelyn osalta viitattaisiin hallintolakiin, joka takaa asianosaisten kuulemisen ja perustellun päätöksen saamisen heidän oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia koskevissa asioissa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tonttijakosuunnitelman kumoamista koskevista tarpeellisuuden ja haitattomuuden harkintaedellytyksistä.

Kun tonttijakosuunnitelma kumotaan tai kumoutuu, eivät tässä luvussa säädetyt tonttijakosuunnitelmaa koskevat oikeusvaikutuksetkaan olisi enää voimassa. Tonttien kiinteistöoikeudellinen laji ei asemakaavan tai tonttijaon kumoamisen vuoksi kuitenkaan muutu automaattisesti takaisin tilaksi tai muuksi kiinteistölajiksi.

100 §. *Sijoittamislupa tonttijakosuunnitelman alueella.* Pykälässä säädettäisiin tonttijakosuunnitelman hyväksymisen oikeusvaikutuksista suhteessa rakentamiseen. Säännös koskisi uuden luvanvaraisen rakennuksen rakentamista.

Ehdotuksessa sovitettaisiin yhteen kahden voimassaolevan lain säännöt: maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n tonttijaon oikeusvaikutuksia koskevat kohdat ja kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (1257/2010) 5 §:n kohdat näistä poikkeamiseksi.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 3 momentti koskee rakennuspaikkojen hallintaa ja sopivuutta ja sen valvomista rakennuslupaharkinnassa. Säännös ehdotetaan siirrettäväksi lakiehdotuksen rakennusten rakentamista koskevaan lukuun.

Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Rakentamislupaan kuuluvaa sijoittamislupaa ei saisi myöntää ennen tonttijakosuunnitelman hyväksymistä alueelle, johon on asemakaavassa määrätty tehtäväksi tonttijakosuunnitelma. Lupa voitaisiin nykyiseen tapaan myöntää ennen tonttijakosuunnitelmapäätöksen lainvoimaa, jos suunnitelman hyväksynyt viranomainen antaisi määräyksen päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta (MRL 202 § vrt. ehdotuksen 341 §). Jos tonttijakosuunnitelma hyväksytään asemakaavan kanssa samassa menettelyssä, koskisi täytäntöönpanoa kuitenkin, mitä tässä laissa säädetään asemakaavan täytäntöönpanosta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin oikeudesta myöntää sijoittamislupa ennen tonttijakosuunnitelman tekemistä. Edellytyksenä on, että poikkeuksellinen käsittelyjärjestys ei vaikeuta tonttijakosuunnitelman tekemistä. Käytännössä vaikeutuminen selviää pyytämällä lausunto tonttijakosuunnitelman laatimisesta vastaavalta viranhaltijalta. Kokeilulakia soveltaneissa kunnissa lausuntomenettely tai vastaava tiedustelu on ollut hyväksi havaittu keino varmistaa järjestelyn toimivuus. Lausuntomenettelystä ehdotetaan säädettäväksi laissa.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan, että tontin kiinteistörekisteriin merkitseminen on rakennuksen käyttöönottoon edellytys. Säännös edistäisi kiinteistöjärjestelmän selkeyttä ja turvaisi sitä, että esitontin muodostaminen tontiksi tulisi lopulta hoidetuksi. Ehdotus olisi joustavampi menettelyjärjestyksen suhteen kuin vastaava nykyinen säännös (MRL 81 §). Kokeilulain sisällöltään joustavampi vastaava kohta (ks. laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta, 5 §) ehdotetaan kumottavaksi tämän lakiuudistuksen yhteydessä, joten jatkossa kaikkia kuntia koskisivat samat säännöt.

Pykälän *4 momentissa* olisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 1 momenttia vastaava kielto rakentaa uusi rakennus vastoin tonttijakosuunnitelmaa. Kiinteistönmuodostamisessa tehdyt vähäiset rajojen tarkistukset tonttijakosuunnitelmaan nähden mainittaisiin säännöksessä selvyyden vuoksi asiana, joka oikeuttaisi poikkeamaan tonttijakosuunnitelmasta rakennuksen sijoittamislupaa myönnettäessä.

Lisäksi rakentamista koskeva vähäinen poikkeus (221 §) ja yleinen poikkeaminen (219 §) voivat osaltaan tarkoittaa tässäkin luvussa säädetyistä edellytyksistä poikkeamista muillakin tavoin tai enemmän, kuin mitä luvussa on joustojen aikaansaamiseksi ehdotettu säädettäväksi.

101 §. *Kolmiulotteista kiinteistöä koskeva poikkeus.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 81 a §:ää vastaavasti kolmiulotteisen kiinteistönmuodostamisen vaikutuksesta sijoittamislupaharkintaan ja tonttijakosuunnitelman noudattamiseen. Säännös ei muuttuisi asiasisällöltään nykyisestä. Säännösteksti kuitenkin sopeutettaisiin kokeilulain poistumisen ja luvun muiden säännösten muotoilun aiheuttamiin muutoksiin.

102 §. *Tonttijakosuunnitelman laatimiskustannukset.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 82 §:n tapaan tonttijakosuunnitelman asiakasmaksuista. Yksityisen etuja palveleva, hakemukseen perustuva muutosesitys olisi hakijalle maksullinen. Kunta voisi

periä keskimääräisen omakustannushintaisen käsittelymaksun kunnan taksapäätöksen mukaisesti. Taksasta ehdotetaan omaa säännöstä pykälän *3 momenttiin*.

Säännöksestä poistettaisiin maininta kiinteistön haltijasta, sillä tällä ei ole itsenäistä oikeutta esittää tonttijakosuunnitelman muuttamista edellä säädetyn nojalla. Jos valtuus hakea muutosta on järjestetty yksityisoikeudellisin oikeustoimin, voitaneen myös maksu osoittaa valtuutuksen saaneelle, jos valtuutus sen sallii.

Maksusäännöksestä poistettaisiin maininta tonttijaon laatimisesta, sillä asianosaisen esitysoikeus koskee vain tonttijaon muuttamista.

Pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi maksun ositteluperuste päätöksen koskiessa useampaa omistajaa. Jos esityksen tonttijakosuunnitelman muuttamiseksi tekee useampi omistaja yhdessä, kustannukset jaetaan asianosaisten maksettaviksi heidän saamansa hyödyn suhteessa, jolleivät asianosaiset jakamisesta toisin sovi.

Maksu voidaan periä asianosaisilta hyödyn suhteessa silloinkin, kun tonttijakosuunnitelman muutos on tarpeen yhteisomistussuhteen purkamiseksi eivätkä kaikki yhteisomistajat ole asiassa hakijoina. Maksajaksi voi siten joutua vastoin tahtoaan sellainen yhteisomistussuhteen osapuoli, joka ei ole yhtynyt yhteisomistussuhteen purkamista tarkoittavaan esitykseen. Pykälän 2 momentin säännös vastaisi sisällöltään tältä osin osittain kiinteistönmuodostamislain 209 §:ää.

18 luku **Yleiset alueet**

103 §. *Määritelmät.* Pykälässä säädettäisiin luvussa käytetyistä käsitteistä.

Infralaite olisi lakiin otettava uusi määritelmä. Infralaitteet pitävät sisällään kaikki yhdyskuntaa, seutua ja valtakuntaa palvelevat johdot, laitteet ja muut vastaavat yhdyskuntatekniset rakennelmat.

Maantien liikennealueen määritelmässä sana maantie vastaisi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaista maantien määritelmää.

Katualue vastaisi voimassa olevan lain mukaista katualuetta. Katualue olisi kunnan toteuttavaksi tarkoitettu ja asemakaavassa katualueeksi osoitettu yleinen alue. Yleisten alueiden osalta on katsottu tarpeelliseksi mainita erikseen katualue, vaikkakin alueiden suunnitteluun liittyviä menettelyjä ja laatuvaatimuksia on yleisten alueiden osalta yhtenäistetty. Katualueen toteuttamisen ajankohdan ja katusuunnitelman sisältövaatimusten osalta on sääntelyssä edelleen jonkin verran eroavaisuuksia verrattuna muihin yleisiin alueisiin.

Virkistysalue käsittäisi puistot ja muut virkistykseen soveltuvat alueet, jotka asemakaavassa on osoitettu puistoksi tai virkistysalueeksi. Virkistysalueita olisivat, kuten voimassa olevan lain mukaan, muun muassa lähivirkistysalueet kuin myös loma- ja matkailualueet, urheilu- ja virkistyspalvelujen alueet sekä retkeily- ja ulkoilualueet.

Yleisen alueen määritelmä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n mukaista määritelmää kuitenkin siten, että esimerkkiluetteloon on kirjoitettu auki myös erityisalueet, vaara-alueet, suojelualueet ja vesialueet, jotka jo voimassa olevassa laissa on mielletty yleisiin alueisiin kuuluviksi. Erityisalueet, vaara-alueet, suojelualueet ja vesialueet sisältyvät myös kiinteistönmuodostamislain 2 §:n mukaiseen määritelmään, jossa määrätään, millaiset alueet voidaan merkitä kiinteistörekisteriin yleisinä alueina. Tarkoituksena olisi yhtenäistää määri-

telmä kiinteistönmuodostamislain 2 §:n mukaisen määritelmän kanssa sopusointuiseksi. Kiinteistönmuodostamislaissa mainitaan erikseen loma- ja matkailualueet. Ne kuuluvat virkistysalueiden ryhmään, joten niitä ei lueteltaisi säännöksessä erikseen, vaikka nekin ovat asemakaavoituksessa yleisiä alueita.

Kiinteistönmuodostamislain mukaan vain sellainen kiinteistö voidaan merkitä yleisenä alueena kiinteistörekisteriin, joka on kunnan omistuksessa. Tämä rajaus otettaisiin huomioon esitettävässä laissa. Nyt esitettävä yleisen alueen määritelmä poikkeaisi siten voimassa olevan lain 83 §:stä. Ehdotuksen mukaan yleisen alueen määritelmässä säädetään, kiinteistönmuodostamislain tapaan, että alueen toteuttamisvastuu kuuluu kunnalle. Jatkossa olisi huolehdittava, että asemakaavassa katualueeksi, toriksi, katuaukioksi, virkistysalueeksi, erityisalueeksi, vaara-alueeksi, suojelualueeksi tai vesialueeksi osoitettu yleinen alue olisi kunnan toteutettavaksi tarkoitettu alue. Asemakaavassa voidaan edelleen määrätä vastaavan tyyppisiä alueita myös muiden tahojen, kuten valtion tai muun julkisyhteisön toteutettavaksi, mutta silloin ne eivät olisi enää määritelmällisesti yleisiä alueita. Kiinteistörekisterissä esimerkiksi valtion tai seurakunnan vastaavat alueet ovat nimeltään hautausmaiden alueita tai muita yleisiin tarpeisiin osoitettuja alueita (ks. Maanmittauslaitoksen ohjeet kiinteistörekisterin pitämisestä, diaarinumero MML 329/00 00 00/2019 , 23.4.2019, s.11, linkki). Maantien liikennealuekaan ei olisi uudessa termistössä enää yleisen alueen alaluokka.

Alueen toteuttaminen käsittää määritelmällisesti yleisen alueen suunnittelun ja rakentamisen. Suunnittelu ja rakentaminen voivat sisältää sekä yleisen alueen ottamisen asemakaavan mukaiseen käyttöön ensimmäisen kerran että alueen kunnostamisen sekä muut perusparannustyöt tai alueen muun muuttamisen asemakaavan mahdollistamissa rajoissa.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta *kadunpidon* käsitteestä luovuttaisiin. Sen sijaan laissa käytettäisiin sen alle kuuluneiden, kadun toteuttamisen elinkaaren mukaisten, vaiheiden nimiä kulloisenkin asiayhteyden mukaan. Näitä olisivat esimerkiksi suunnittelu, rakentaminen sekä kadun luovuttaminen yleiseen käyttöön.

104 §. *Maantien liikennealueen osoittaminen asemakaavassa.* Pykälässä säädettäisiin maantien liikennealueen osoittamisesta asemakaavassa vastaavasti kuin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 4 momentissa. Kevyen liikenteen väylän sijaan käytettäisiin jalkakäytävän ja pyörätien käsitettä.

Maantielain 4 §:ssä säädetään, että maantie on valtion omistama tai tieoikeudella hallinnoima tie, joka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja on Väyläviraston hallinnassa. Maanteiden toteuttaminen tapahtuu noudattaen lakia liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005).

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan, että maantien liikennealue voidaan osoittaa sellaisia maanteitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä.

105 §. *Yleisen alueen toteuttaminen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kunnan lakisääteisestä velvollisuudesta suunnitella ja rakentaa asemakaava-alueen yleiset alueet. Tämä tapahtuisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 84 ja 90 §:ää vastaavasti.

Pykälän *2 momentissa* olisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 90 §:ää vastaava säännös ajankohdasta, jolloin kunnan on ryhdyttävä toteuttamaan muuta yleistä aluetta kuin katualuetta. Velvollisuus sidottaisiin nykyiseen tapaan asemakaavan toteutuneisuuteen ja kunnan taloudellisiin resursseihin.

Pykälän *3 momentissa* olisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 86 §:n 1 momenttia vastaava säännös ajankohdasta, jolloin kunnan olisi ryhdyttävä toteuttamaan katua. Katualueen toteuttamisvelvollisuuden ehdotetaan alkavan nykyiseen tapaan joustavasti sitä mukaa kuin lainvoimaisen asemakaavapäätöksen mukainen maankäyttö sitä edellyttää ja rakentamisen kustannukset ovat kohtuullisessa suhteessa rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen.

Pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan säännöstä kunnan hallintaoikeudesta katualueen rakentamisen edellytyksenä. Toisaalla tässä esityksessä ehdotetaan, että kunta saa katualueiden omistusoikeuden, ja samalla hallintaoikeuden, tarvittaessa pakkotoimisesti lunastamalla. Lunastustoimituksen vireille tultua kunta voi saada oikeuden ennakolta haltuunottaa alueen, jolloin aluetta voitaisiin alkaa toteuttaa tämän luvun mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa käytettäisiin käsitettä rakentaminen toteuttamisen sijaan osoittamaan, että kadun suunnitteleminen olisi haluttaessa mahdollista ennen hallintaoikeuden siirtymistä kunnalle.

Kunta saisi ryhtyä rakentamaan katua jo ennen hallintaoikeuden saamista alueen haltijan ja omistajan suostumuksella. Pykälään ei enää ehdoteta MRL 86 §:n 2 momentin mukaista säännöstä, jonka mukaan kunta saa ryhtyä rakentamaan katua omistajan suostumuksella ennen asemakaavan lainvoimaisuutta. Asemakaavapäätöksen täytäntöönpanosta ennen lainvoimaa säädettäisiin lain muutoksenhakua koskevassa luvussa eikä siinä olisi enää säännöstä omistajan suostumuksesta.

106 §. *Infralaitteet yleisellä alueella.* Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi rakentamista puistoon ja lähivirkistysalueelle ohjaava säännös. Se vastaisi osittain maankäyttö- ja rakennusasetuksen 47 §:n säännöstä rakentamisesta puistoon tai lähivirkistysalueelle. Puistot ja lähivirkistysalueet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi suojata muulta rakentamiselta kuin tarkoitukseen sopivilta vähäisiltä rakennelmilta, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu. Asemakaavassa on siten edelleen mahdollista osoittaa rakentamista puistoon ja muille virkistysalueille. Pykälä ehdotetaan säilytettäväksi ja nostettavaksi asetuksesta lakiin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 83 ja 84 §:ää vastaavasti kunnan tehtävästä huolehtia siitä, että katualueella sijaitsevat alueen maanpinnan yläpuoliset ja alapuoliset johdot, laitteet ja rakenteet sopivat yhteen. Momentissa säädettäisiin myös muilla yleisillä alueilla sijaitsevien infralaitteiden yhteensovittamistehtävästä. Säännöksen sanamuotoa selkeytettäisiin nykyisestä ja momentin alkuun lisättäisiin informatiivinen viittaus muuhun lainsäädäntöön sijoittamisoikeuden saamisen perusteena. Kolmannen oikeus sijoittaa johtoja tai muita rakenteita katualueelle tai muulle yleiselle alueelle voi perustua esimerkiksi sopimukseen tai muun lain nojalla perustettuun rasitteeseen tai vastaavaan pakkotoimioikeuteen. Alue käsitteenä pitää sisällään sen vertikaalisen ulottuvuuden. Alueen käsitteestä olisi tätä selventävä oma kohta lain alun määritelmäpykälässä. Näin ollen tässä luvussa ei olisi enää tarpeen säätää katualueen käsitteestä alueena maanalaisine ja maanpäällisine sekä yläpuolisine osineen.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi kunnan oikeudesta saada yhteensovittamistehtävänsä hoitamiseksi tietoja yleisellä alueella sijaitsevista infralaitteista niiden omistajilta ja haltijoilta. Ammattimaisen toimijan olisi toimitettava tiedot jatkossa sähköisesti vakiomuotoisena, jos kunta on siirtynyt tällaiseen tiedonsiirron tapaan. Lisäksi pykälän *4 momentissa* olisi tiedon saamista koskeva asetuksenantovaltuus. Säännöksen nojalla voidaan tarvittaessa antaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 45 §:ää vastaava säännös kunnan oikeudesta pitää tiedoista kartastoa ja tiedostoa. Lisäksi siirtymäsäännöksin säädettäisiin infralaitteen omis-

tajan ja haltijan oikeudesta toimittaa tiedot kunnalle kirjallisesti tai sähköisesti, kunnes mahdollinen ympäristöministeriön asetus tietomallin tai koneluettavan tiedon vakioidusta muodosta ja esitystavasta on tullut voimaan.

Kunnan mahdollisuudesta siirtää vastuulleen kuuluvia tehtäviä muiden tahojen toteutettavaksi säädetään vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 2 luvussa, joten nykyinen, maankäyttö- ja rakennuslain 84 §:ssä oleva, tätä koskeva toimivaltasäännös voidaan jättää pois tarpeettomana.

Kunnalle ja kiinteistöille kuuluvista kadun kunnossa- ja puhtaanapitoon liittyvistä velvollisuuksista säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Tätä koskevaa nykyisen lain informatiivista viittausta ei ehdoteta enää otettavaksi lakiin.

107 §. *Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu* (MRL 85 § ja 90 §). Pykälä *1 momentissa* säädettäisiin asemakaavan ohjausvaikutuksesta yleistä aluetta suunniteltaessa ja rakennettaessa. Se vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 85 §:ssä säädettyä suunnittelun ja rakentamisen sopeutumisvaatimusta asemakaavan mukaiseen ympäristöön. Kun suunnitelmalla toimeenpannaan asemakaavaa ja kun se koskee jo varsin yksityiskohtaisesti alueiden käyttöä, laissa käytettäisiin *on ohjeena* –ilmaisun sijaan on *noudatettava* -ilmaisua puhuttaessa asemakaavan vaikutuksesta yleisen alueen suunnitelman tekemiseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös oikeudesta poiketa vähäisessä määrin asemakaavasta. Poikkeaminen olisi mahdollista vain, jos se olisi tarpeen 2 momentissa säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden täyttämiseksi. Vähäisyys tarkoittaa, että poikkeaminen asemakaavasta olisi sekä luonteeltaan vähäinen että poikkeamisia saisi olla määrältään vain sen verran, että muutos katsottaisiin kokonaisuutena luonteeltaan vähäisesti. Vähäinen poikkeaminen kaavasta vastaisi ajatuksellisesti tässä laissa muualla säädettyä mahdollisuutta poiketa vähäisesti asemakaavasta rakentamisluvan yhteydessä. Mahdollisuus vähäisesti poiketa asemakaavasta yleistä aluetta toteutettaessa koskisi sekä yleisen alueen suunnittelua että rakentamista.

Poikkeamissäännös toisi tarvittavaa joustoa tilanteisiin, joissa tarkentavan suunnittelun vaiheessa havaitaan esimerkiksi jonkin asemakaavassa olevan määräyksen tai merkinnän vaikeuttavan alueen toteuttamista asemakaavan tavoitteiden mukaiseksi tai kun esitettävää ratkaisua voidaan perustellusti pitää toimivampana ja turvallisempana huomioon ottaen kaavan tavoitteet ja lain vaatimukset. Lisäksi esimerkiksi luontoarvot saattavat edellyttää poikkeamaan kaavassa osoitetusta ratkaisusta sellaisessa tapauksessa, jossa kaavan laadinnan jälkeen alueella havaitaan luonnonsuojelulain 10 luvun nojalla suojeltavia lajeja.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin suunnittelun ja rakentamisen sisältövaatimuksista. Sisältövaatimukset koskisivat myös rakentamista ilman suunnitelmaa. Sisältövaatimukset ilmaistaisiin yleisesti ja ehdottomia niistä olisivat toimivuus, turvallisuus, terveellisyys, viihtyisyys ja ympäristöön sopeutuminen. Ilmaisut ovat yleisluonteisia kuten muuallakin tässä laissa. Vaatimuksia olisi käytännössä tulkittava alueen käyttötarkoituksen ja muiden olosuhteiden mukaan, ellei pykälän lopussa olevaa asetuksenantovaltuutta käytettäisi tarkempien vaatimusten asettamiseen, jolloin ne olisi lisäksi otettava huomioon.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin vaatimuksista, jotka olisi otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan. Ilmaisu olisi sillä tavoin joustava, että kunta voisi harkinnan jälkeen päätyä siihenkin, että tietyllä alueella ei näitä tekijöitä voitaisi ottaa huomioon. Näissä vaatimuksissa olisi ilmaistu yleisempiä, kaikessa ympäristön käytössä tärkeitä tavoitteita kuten vähähiilinen yhteiskunta ja luonnon monimuotoisuus. Kunnan olisi aluetta suunnitellessaan arvioitava näiden tavoitteiden edistämisen mahdollisuus päätyipä se niiden edistämiseen tietyssä kohteessa tai ei.

Arvioiminen ei edellyttäisi erillisten selvitysten laatimista, vaan arviointi muodostuisi siitä harkinnasta, jota asian valmistelun aikana tapahtuu viranomaisen selvittäessä asiaa hallintolain 6 luvun mukaisesti ja dokumentoidessa ratkaisun perusteluita hallintolain 7 luvun mukaisesti.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 85 ja 90 §:ää vastaavasti pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta laatia ja hyväksyä alueen rakentamista koskeva suunnitelma ennen kuin aluetta ryhdytään rakentamaan. Poiketen voimassa olevasta laista ehdotetaan 3 momenttiin säännöstä, jolla mahdollistetaan alueen rakentaminen myös ilman suunnitelmaa, mikäli rakentamisella olisi vain vähäinen vaikutus ympäristöön. Vähäistä vaikutusta rakentamisella voitaisiin katsoa olevan, kun rakentaminen olisi pienimuotoista. Pienimuotoinen rakentaminen voisi esimerkiksi olla alueen uutta rakentamista vähäiseltä osin taikka rakentamista laajemminkin, jos kyseessä olisi jo rakennetun alueen paranteleminen ja ehostaminen. Vaikutuksen vähäisyyttä arvioitaessa olisi otettava huomioon alueen ja sen ympäristön nykyinen ja suunniteltu käyttö. Jos alueen käyttö rakentamisen jälkeen ei juuri muutu nykyisestä eikä rakentaminen muuta alueen luonnetta, ei suunnitelman laatiminen olisi osallistumisen vuoksi tarpeen. Jos alue olisi jo aktiivisessa käytössä ja suunniteltu rakentaminen estäisi alueella vakiintuneen käytön jatkamisen, olisi rakentamisella yleensä katsottava olevan vähäistä suurempi vaikutus alueen käyttöön ja ympäristöön ja sen katsottaisiin edellyttävän suunnitelmaa vuorovaikutuksineen.

Suunnitelman tekemättä jättämistä vaikutusten vähäisyyden vuoksi on arvioitava siltä kannalta, onko toimenpide sen luonteinen, että ympäristön asukkailla tai muilla osallisilla olisi intressi päästä vaikuttamaan alueen toteuttamisen tapaan. Tätä harkittaessa olisi otettava huomioon, kuinka yksityiskohtaisesti alueen käytöstä on määrätty asemakaavassa ja onko suunniteltu toimenpide otettu huomioon jo asemakaavassa.

Suunnitelmaa ei 3 momentin mukaan tarvitsisi laatia myöskään, jos yleistä aluetta ei olisi tarkoitettu yleisön käyttöön. Yleisön käyttöön ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu esimerkiksi asemakaavan mukaista vaara-aluetta, erityisaluetta tai liikenneväylän varrella olevaa asemakaavassa viheralueena säilytettäväksi osoitettua suojaviheraluetta. Alueen toteuttajan tulisi arvioida tapauskohtaisesti, onko alue tulossa yleisön käyttöön ja onko toimenpide sen luonteinen, että ympäristön asukkailla tai muilla osallisilla olisi intressi päästä vaikuttamaan alueen toteuttamisen tapaan. Myös muut mahdolliset hallintomenettelyt, joita alueen toteuttaminen mahdollisesti vaatii, voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Näiden alueiden osalta voidaan aina laatia suunnitelma, jos se katsotaan kunnassa tarpeelliseksi. Asemakaava olisi rakentamisen ohjeena näilläkin alueilla, vaikka suunnitelmaa ei laadittaisi.

Pykälän *4 momentissa* olisi 2 momentissa tarkoitettuja vaatimuksia koskeva asetuksenantovaltuus. Asetuksin voitaisiin tarkentaa vaatimuksia rakentamismääräysten tapaan esimerkiksi säätämällä esteettömyyttä koskevista laatustandardeista tai rakenteilta vaadittavasta mitoituksesta. Kun asetuksella voitaisiin vain tarkentaa lain pykälässä säädettyä, sillä ei voitaisi edellyttää esimerkiksi kaikkien alueiden rakentamisesta esteettömiksi, koska säännöksessä ilmaistu pääperiaate on esteettömyysvaatimuksen huomioon ottaminen mahdollisuuksien mukaan. Asetuksin voidaan kuitenkin luoda säännöt siitä, millaisten ratkaisujen tai rakenteiden ainakin katsotaan täyttävän 2 momentissa säädetyt vaatimukset tai tavoitteet.

108 §. *Suunnitelman sisältö ja selostus.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 85 ja 90 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 41 ja 46 §:n säännöksiä suunnitelman sisällöstä. Pykälässä säädettäisiin suunnitelmassa esitettävistä asioista. Lisäksi siinä säädettäisiin uutena asiana yleisen alueen suunnitelmalle laadittavasta selostuksesta.

Pykälän *1 momentti* koskisi kaikkien yleisten alueiden suunnitelmia. Pykälän 1 momentin mukaisesti suunnitelmassa olisi esitettävä osallisille ymmärrettävällä tavalla, mitä alueelle rakennetaan ja mitä käyttöä alueen eri osiin suunnitellaan sekä miten ne sopeutuvat asemaakaavaan ja alueen olemassa olevaan ympäristöön. Tarvittaessa sopeutumista asemakaavaan ja ympäristöön olisi selvitettävä lisää perustelutekstein, jotka esitettäisiin suunnitelman liitteenä olevassa selostuksessa.

Katujen osalta säännökseen *2 momenttiin* esitetään nykyisin asetuksessa olevaa luetteloa asioista, joiden ainakin olisi oltava mukana suunnitelmassa. Samoin muiden yleisten alueiden osalta säädettäisiin *3 momentissa*, että ainakin pysyväisluonteiset alueelle tulevat rakennelmat ja erilaisten laitteiden rakennusalat on esitettävä suunnitelmassa.

Pykälän *4 momentissa* olisi asetettu päätöksen perustelemista tarkoittava velvoite. Päätöksenteon perusteet perusteluineen olisi esitettävä suunnitelmaan liitettävässä selostuksessa, jotta ne olisivat helposti löydettävissä ja käytettävissä aina, kun suunnitelmaa on tarpeen tulkita aluetta rakennettaessa tai myöhemmin parannettaessa. Tiedot on esitettävä selostuksessa sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin suunniteltavan alueen luonne ja merkitys edellyttävät. Selostuksessa esitettävät perustelut ja suunnitelman tulkinnat tukisivat osallisten mahdollisuutta ymmärtää suunnitelmassa esitettyjä ratkaisuja.

Pykälän *5 momentissa* oleva asetuksenantovaltuus loisi mahdollisuuden säätää tarvittaessa tarkemmin asioista, joita suunnitelmissa olisi esitettävä. Kun suunnitelmien pääsisällöt esitetään nostettavaksi asetuksesta lain tasolle, ei asetuksenantovaltuutta ole tarkoitus käyttää kuin jos se havaitaan myöhemmin lakia sovellettaessa tarpeelliseksi.

109 §. *Suunnitelman esitystapa.* Yleisen alueen suunnitelmat esitetään kuvallisesti ja niin on tarkoitus tapahtua jatkossakin, vaikka siirrytään sähköiseen muotoon. Vaatimuksena on tietomalli tai muu konekielinen vakioitu tietomuoto.

Ennen kuin ympäristöministeriö olisi antanut vakioitua muotoa koskevan asetuksen mahdollisine käyttöönottoa koskevine siirtymäaikoineen, voitaisiin suunnitelma esittää nykyiseen tapaan kirjallisena esityksenä ja pdf-tyyppisenä sähköisenä tiedostona. Asetusta säädettäessä siirtymäsäännöksin olisi turvattava kunnan mahdollisuus laatia yleisen alueen suunnitelma kirjallisesti, kunnes tietomallia tai muuta vakiomuotoista tapaa koskeva tarkempi sääntely olisi täytäntöönpantavissa.

110 §. *Vuorovaikutus yleisen alueen suunnitelmaa valmisteltaessa.* Pykälä vastaisi periaatteiltaan voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 85 ja 62 §:n ja voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 42 ja 46 §:n säännöksiä kuulemisen ja muun vuorovaikutuksen järjestämisestä suunnitelmaa laadittaessa. Pykälässä säädettäisiin suunnittelun varhaisen vaiheen vuorovaikutuksesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin periaatteenomaisesti viranomaisen velvollisuudesta järjestää vuorovaikutus asianmukaisesti. Säännöstä ei tulkittaisi itsenäisesti vaan se ilmaisisi vuorovaikutuksen tavoitteet ja vaikuttaisi taustalla, kun vuorovaikutuksen tarkempia säännöksiä tulkitaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin suunnitelma-asian vireilletulon ilmoittamisesta. Suunnittelun vireille tulosta tulisi ilmoittaa aina, kun suunnitelma laaditaan, huolimatta siitä, edellyttäisikö suunnitelma jäljempänä tässä pykälässä säädettyä varhaisen vaiheen vuorovaikutusvaihetta vai ei.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin varhaisen vaiheen vuorovaikutuksesta. Varhaisen vaiheen vuorovaikutusmenettely tulisi suorittaa silloin, kun se olisi suunnittelualueen laajuuden, suunnitelman sisällön tai suunnittelun arvioitujen vaikutusten merkittävyyden vuoksi tarpeen. Tämä vastaisi vaihetta, jota kaavoituksen yhteydessä kutsutaan asian valmisteluvaiheeksi, erotuksena ehdotusvaiheesta.

Varhaisen vaiheen vuorovaikutus olisi tarpeen järjestää vain merkittävissä hankkeissa. Tavanomaisissa, vaikutuksiltaan vähäisissä ja laajuudeltaan suppean alueen rakentamista koskevissa hankkeissa suunnittelu voisi edetä suoraan ehdotusvaiheeseen. Jos alueen toteuttamisen merkittävät ratkaisut olisi esimerkiksi päätetty jo asemakaavassa tai alueen käyttö olisi asemakaavan yhteydessä esitetty riittävästi, ei jo tehdyistä ratkaisuista olisi tarpeen pyytää varhaisen vaiheen mielipiteitä enää uudestaan. Tällöinkään ei luonnollisesti olisi estettä järjestää vuorovaikutusta ratkaistavista asioista laajemmin tai tehokkaammin kuin mitä laissa vähimmillään vaaditaan.

Pykälän 3 momentissa mainituista suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista tiedotettaessa olisi tarpeen mukaan tuotava esille, onko tavoitteiden toteuttamiselle useita vaihtoehtoja ja millaisia vaikutuksia kullakin vaihtoehdolla on. Mahdollisuus toteuttaa alue eri tavoin on kiinni olosuhteista ja alueen asemakaavasta, joten vaihtoehtojen esittäminen ei olisi aina tarpeen.

Viranomaisella on mahdollisuus yhdistää erilaisia hallintoasioita menettelyiden osalta, jos se palvelee asianosaisia ja on päätöksentekomenettelyltään selkeää (ks. hallintolaki 7, 10 ja 25 §). Katusuunnitelmat laaditaan ja niistä vuorovaikutetaan toisinaan liikennesuunnitelman tai muun tässä laissa sääntelemättömän suunnitelman kanssa samanaikaisesti ja yhdessä. Pykälän 3 momentin viimeinen virke tarkoittaa tämän mahdollisuuden huomioon ottamista ja sallimista.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin vuorovaikutuksen aikaisten ilmoitusten ja asiakirjojen tiedoksiannosta viittaamalla hallintolain yleistiedoksiantomenettelyyn. Lisäksi kunnassa on tarpeen mukaan harkittava täydentäviä tiedottamisen muotoja, tämä tuotaisiin esille säätämällä velvollisuudesta käyttää tehokkaampia täydentäviä tiedoksiantomuotoja asian luoteen sitä vaatiessa.

Viranomaisen oikeudesta toimittaa vuorovaikutuksen tehostamiseksi täydentäviä tietoja asianosaisille sähköisesti olisi säännös erinäisiä säännöksiä koskevassa lain luvussa. Sen mukaan viranomaisella olisi oikeus toimittaa täydentävä tieto oma-aloitteisesti sähköisesti, sen estämättä mitä sähköisestä asioinnista annetussa laissa säädetään asianosaisen antamasta suostumuksesta, jos viranomaisella on henkilön sähköiset yhteystiedot käytettävissään.

111 §. *Suunnitelmaehdotuksen nähtäville asettaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 43 ja 46 §:n säännöstä ehdotusvaiheen kuulemisesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin velvollisuudesta varata osallisille tilaisuus muistutuksen esittämiseen ehdotuksesta. Yleisen alueen suunnitelmaa olisi pidettävä julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan, jona aikana osallisilla olisi oikeus tehdä muistutus ehdotuksesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan nähtäville asettamisesta olisi ilmoitettava suunniteltuun alueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille. Tiedoksianto olisi toimitettava rajanaapureille hallintolain mukaisella tavallisella tiedoksiannolla. Jos henkilöitä, jolle tavallinen tiedoksianto olisi tehtävä, olisi yli 30, voisi ilmoittamisen hoitaa sen sijaan yleistiedoksiannolla. Jos, suunnitelman luonne ja vaikutus huomioon ottaen, osallisia katsottaisiin olevan muitakin kuin suunnittelualueen vieruskiinteistöjen omistajat ja haltijat tai jos kaikkia rajanaapureita ei tunneta, tiedoksianto olisi toimitettava aina myös yleistiedoksiannolla.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta ilmoittaa muistutuksen tehneille kannanottonsa esitettyyn muistutukseen. Kunnan kanta olisi esitettävä niihin muistutuksiin, joiden yhteydessä sitä on nimenomaisesti pyydetty. Kunnan kanta voidaan esittää esimerkiksi suunnitelmaan liittyvässä selostuksessa. Säännös olisi uusi, mutta vastaisi alueidenkäytön 67 §:ää sillä poikkeuksella, että säännöksessä säädettäisiin tarkemmin, että kunnan perustellut kannanotot annettaisiin niihin muistutuksiin, joissa kannanottoa on pyydetty, ja että kannanotot voisi esittää selostuksessa. Kannanotot voisi antaa aihealueittain tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Henkilötietojen käsittelyn minimoinnin periaate ja salassa pidettävien asioiden suoja olisi muistettava ottaa huomioon laadittaessa sellaista selostusta, joka on tarkoitettu jaettavaksi verkkosivuilla yleisön käyttöön.

112 §. *Suunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä.* Pykälä olisi uusi. Se vastaisi säännöstä tonttijaon ja asemakaavan laatimisesta ja hyväksymisestä samassa menettelyssä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asemakaavan laatimisen ja yleisen alueen suunnittelun yhteismenettelyn käyttämisen mahdollisuudesta. Säännöksen tarkoituksena olisi tarvittaessa nopeuttaa kaavoitettavan alueen toteuttamista yhteensovittamalla ja tekemällä samanaikaisesti yleensä peräkkäiset hallinnolliset prosessit.

Momentissa säädettäisiin yleisen alueen suunnitelman sopeuttamisesta samassa yhteydessä laadittavaan asemakaavaan. Laadittaessa yleisen alueen suunnitelma yhdessä asemakaavan kanssa ei voimassa oleva asemakaava voisi olla ohjeena, vaan yleisen alueen suunnitelman tulisi sopeutua samanaikaisesti laadittavaan asemakaavaan. Vaatimus ristiriidattomuudesta täytettäisiin valmistelun aikana sovittamalla asiakirjojen sisällöt yhteen. Sopeuttaminen tehdään asiakirjojen laatimisen aikana. Tällöin on huolehdittava eri vaiheissa muun muassa siitä, että nähtäville pantava mahdollinen yleisen alueen suunnitelmaluonnos ja suunnitelmaehdotus sopeutuvat samanaikaisesti laadittaviin asemakaavaluonnokseen ja -ehdotukseen. Käytännössä asiaa valmistelevat viranhaltijat huolehtisivat ratkaisujen yhteensopivuudesta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin noudatettavista menettelysäännöistä. Yhteismenettelyssä sivuutettaisiin tämän luvun 110 ja 111 §:t ja niiden sijaan sovellettaisiin asemakaavan vireilletulosta, vuorovaikutuksesta, päätöksenteosta ja muutoksenhausta säädettyä menettelyä. Myös ne mahdolliset päätöksentekoa koskevat delegoinnit, jotka kunta on tehnyt hallinto- ja johtosäännöissään liittyen asemakaavan hyväksymiseen, koskisivat lähtökohtaisesti samalla päätöksellä hyväksyttyä yleisen alueen suunnitelmaa, ellei kunta olisi hallintoa organisoidessaan ja delegointipäätöksissään päättänyt toisin. Kun muutoksenhakutienä olisi kunnallisvalitus, muutoksenhakutuomioistuin lähtökohtaisesti kumoaisi päätöksen kokonaisuudessaan, sekä asemakaavan että yleisen alueen suunnitelman osalta, jos päätös osoittautuisi muutoksenhaussa joltakin osin virheelliseksi, ellei päätöksen kumoaminen vain osittain olisi mahdollista hallintolainkäyttöä koskevien yleisten sääntöjen nojalla.

Asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa olisi oltava maininta samassa menettelyssä laadittavasta yleisen alueen suunnitelmasta. Jos tarve laatia yleisen alueen suunnitelma asemakaavan yhteydessä ilmenisi vasta osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkaisemisen jälkeen, asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelman päivittämistä koskevat säännökset toisaalla tässä laissa ja asian luonne ratkaisisivat, olisiko osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa tarpeen täydentää tästä syystä. Yleisen alueen mahdollinen suunnitelmaluonnos ja suunnitelmaehdotus pidettäisiin yhteismenettelyssä lähtökohtaisesti nähtävillä samaan aikaan asemakaavan vastaavien kanssa.

Yhteismenettelyssä noudatettaisiin lisäksi asemakaavapäätöksen muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, sillä ne ovat vielä osa asemakaava-asian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä. Valitukseen oikeutettujen piiriä koskevan säännöksen ei voida kuitenkaan katsoa olevan osa sellaista menettelysäännöstöä, jossa oikeudet määräytyisivät toisin kuin mitä niistä on nimenomaisesti säädetty muutoksenhakua koskevassa luvussa.

Pätevyysvaatimuksia katusuunnitelman laatijalle ei ole säädetty, eikä yhteismenettelykään tarkoittaisi muutoksia tässä suhteessa. Yleisen alueen suunnitelma ei olisi asemakaavan elimellinen osa, vaan itsenäinen asiaratkaisu omassa tietomallissaan tai muussa sähköisessä asiakirjassaan, vaikka laatiminen tapahtuisi samanaikaisesti ja hyväksymispäätös olisi yhteinen.

Jos kaavan yhteydessä laadittua yleisen alueen suunnitelmaa myöhemmin erikseen muutetaan, on asemakaava normaaliin tapaan suunnittelun ohjeena.

113 §. *Suunnitelman muuttaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 89 §:n säännöksiä suunnitelman muuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Yleisen alueen suunnitelmaa voidaan muuttaa laatimalla ja hyväksymällä uusi suunnitelma, jolla korvataan osittain tai kokonaan voimassa oleva yleisen alueen suunnitelma. Suunnitelmaa osittain muutettaessa on selkeästi ilmaistava, miltä osin uusi suunnitelma korvaa voimassa olevan. Suunnitelman muuttamiseen sovellettaisiin tämän luvun säännöksiä, sekä päätösharkinnan edellytysten että menettelyn osalta.

114 §. *Yleisen alueen luovuttaminen yleiseen käyttöön.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 86 ja 87 §:n säännöksiä kunnan velvollisuudesta luovuttaa katu yleisön käyttöön kadunpitopäätöksellä. Käytännössä kunta voi päättää, kuinka pitkä katu tai kadun osa kerrallaan luovutetaan yleiseen käyttöön, ratkaisun on oltava tarkoituksenmukainen. Kun katu on rakennettu, kunnan tulee luovuttaa se yleiseen käyttöön.

Pykälän *1 momentissa* otettaisiin huomioon, että vaikka käyttöönottoa edeltää yleensä rakentaminen, toisinaan alueella voi jo olla aiemmin rakennettu, kaduksi soveltuva kulkuväylä, joka tyydyttää toteutuneen maankäytön liikennetarpeen. Tällöin aluetta ei olisi tarpeen rakentaa enempää ennen kadunpitopäätöksen tekemistä, vaan katu voitaisiin luovuttaa yleiseen käyttöön ilman suunnittelua ja siihen liittyvää laajempaa osallistumista.

Kadun luovuttamista yleiseen käyttöön ei voida tehdä ennen kuin katualue on kunnan hallinnassa ja omistuksessa. Säännös hallintaoikeudesta kadunpitopäätöksen tekemisen edellytyksenä olisi tarpeen muun muassa sen varmistamiseksi, että yksityistielain 13 §:ssä säädettyä yksityistien lakkauttamista kadunpitopäätöksellä ei tehtäisi varmistamatta, että katualueen hallinta- ja omistusoikeus olisi kunnalla.

Kunnan velvollisuudesta tehdä päätös kadun luovuttamisesta yleiseen käyttöön (kadunpitopäätös) säädettäisiin *2 momentissa* ja päätöksen tiedoksiannosta 3 momentissa. Lakiin ehdotetaan jätettäväksi voimassa olevasta laista kadunpitopäätös –termi puhuttaessa kadun luovuttamisesta yleisön käyttöön.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kadun yleiseen käyttöön luovuttamisen määräpäivästä ja siitä, että katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa tarkoitetut velvollisuudet alkavat samasta ajankohdasta. Velvollisuuden alkamisesta ja sen sisällöstä kunnan tulisi lähettää tiedote kadun varrella olevien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille kirjeitse tai sähköisesti, valinnan voi tehdä sen mukaan, mitä yhteystietoja kunnalla on saatavilla ja mikä on tarkoituksenmukaisin tiedottamisen tapa. Tästä tiedottamisvelvollisuudesta säädettäisiin pykälän *4 momentissa*.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin uutena asiana puistojen ja muiden vastaavien yleisten alueiden luovuttamisesta yleiseen käyttöön vastaavasti kuin katujen kohdalla. Lisäksi 6 momentissa säädettäisiin asiaan liittyvästä päätöksenteosta ja siitä ilmoittamisesta yleisesti kunnan ilmoituksin. Käytännössä päätös tarkoittaa sitä, että kunta sallii torin, katuaukion, puiston ja muun näihin verrattavan yleisen alueen otettavaksi asemakaavan osoittamaan käyttöön katujen ja yleisten alueiden kunnossapitolain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Lisäksi muualla laissa säädettäisiin päätösten ilmoittamisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

115 §. *Maantien muuttuminen kadunpitopäätöksellä kaduksi.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 86 a §:ää maanteiden muuttumisesta kaduksi. Säännökseen tehtäisiin tarvittavat muutokset, joiden mukaan maantien lakkaaminen olisi sidottu kadunpitopäätöksessä ilmoitettuun määräpäivään tai kadunpitopäätöksen tiedoksisaantipäivään.

Yksityistien lakkaamisesta ja muuttumisesta kadunpitopäätöksellä kaduksi säädetään yksityistielain (560/2018) 13 §:ssä.

Pykälän *5 momentissa* olisi uusi säännös kunnan velvollisuudesta ilmoittaa päätöksestä tienpitäjälle. Käytännössä ilmoitus voitaneen tehdä tulevaisuudessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta automatisoidusti.

116 §. *Päätös kadun lakkauttamisesta.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 86 §:n 4 momentissa olevaa sääntöä kunnan oikeudesta päättää kadunpidon lopettamisesta. Pykälää ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi, jotta mahdollisten asianosaisten oikeudet tulevat riittävästi huomioiduksi ennen päätöksentekoa ja jotta oikeustilan muutokset tulevat riittävän selkeästi käsitellyiksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin edellytyksistä, joilla kadunpitopäätös voitaisiin käytännössä kumota lakkauttamalla katu. Ensimmäinen edellytys liittyy siihen, että katu on käynyt tarpeettomaksi käyttäjien kaikottua ja toinen edellytys siihen, että korvaava kulkuyhteys on järjestetty tai kadun tilalle on samoille sijoille syntynyt muu kulkuväylä, ja katu on käynyt sen vuoksi tarpeettomaksi.

Pykälän *2 momentissa* olisi säännös asianosaisten kuulemisesta ja päätöksen tiedoksiannosta ja tiedottamisesta, muuten asian käsittelyssä noudatettaisiin hallintolakia. Lain erityisissä säännöksissä olisi tarkempaa sääntelyä siitä, milloin kunta voisi tiedottaa asiasta sähköisesti.

Pykälän *3 momentissa* olisi säännös kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa tarkoitettujen velvollisuuksien lakkaamisesta ilmoitettuna määräpäivänä ja säännös siitä, että oikeus kadun yleiseen käyttöön lakkaa samana päivänä.

117 §. *Tonttiliittymä ja pääsytie rakennuspaikalle.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 88 §:ää tonttiliittymästä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kiinteistönomistajan toimimis- ja kustannusvastuusta oman tonttiliittymänsä rakentamiseksi, *2 momentissa* kiinteistön omistajan velvollisuudesta järjestää rakennuspaikalleen pääsytie ja *3 momentissa* oikeudesta käyttää pääsytien rakentamiseen kunnan katualuetta tai kunnalla olevaa muuta soveltuvaa aluetta.

118 §. *Infralaitteen siirtäminen yleisellä alueella*. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 89 §:ää yleisellä alueella sijaitsevien johtojen laitteiden ja rakennelmien siirtämisestä sopivampaan

paikkaan olosuhteiden muuttuessa. Pykälän *1 momentin* soveltamisalaa tarkennettaisiin siten, että sekä lähtöalueen että kohdealueen on oltava kunnan hallussa. Tarkennus on tarpeen, sillä yleisellä alueella tarkoitetaan asemakaavassa sellaiseksi osoitettua aluetta, joka voi olla myös yksityisessä omistuksessa ennen kaavan toteuttamista, eikä pykälän soveltamisalan ole tarkoitus olla näin laaja.

Pykälän *2 momentissa* säädettyjä kustannusvastuun perusteita ehdotetaan hieman täsmennettäväksi nykyisestä.

Kohtuullisuuden arvioinnissa harkittaisiin sijoittamisen historiaa ja olosuhteita sekä infralaitteen ominaisuuksia, kuten laitteen tyyppiä, kokoa, tehtävää, ikää ja teknistä kuntoa. Samoin muutostarve ja kustannusten kohtuullisuus eri osapuolille otettaisiin huomioon tapauksen olosuhteiden mukaan.

Tarvittaessa on otettava huomioon sääntely, jonka nojalla laite on alueelle sijoitettu. Sijoittamista koskevassa muuhun lakiin perustuvassa päätöksessä voi olla ehtoja siirtämisestä. Lisäksi muu lainsäädäntö voi sisältää omia menettelyitä, joita käytetään siirtämistarpeen ilmetessä ja joka voi olla tapauksen luonne huomioon ottaen ensisijainen tähän säännökseen nähden.

Sopimisen osalta tuotaisiin lain tasolla esille nykyistä täsmällisemmin, että sopimistakin sitoo yleinen kohtuullisuuden vaatimus, joka on vaatimuksena tapauskohtaisista perusteista sovittaessa.

19 luku **Hulevedet**

119 §. *Soveltamisala.* Pykälä vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 a §:ää. Siinä määrätään luvun soveltamisesta rakennetulla alueella kertyvän veden hallintaan.

Perustusten kuivatusvedet johdetaan yleensä kiinteistön hulevesijärjestelmään tai muuhun purkupaikkaan. Niiden hallinnan tarpeet rinnastuvat usein hulevesien hallinnan tarpeisiin, sillä kunnan hulevesijärjestelmää käytetään myös rakennusten perustusten kuivatusvesien poisjohtamiseen tontilta.

Tässä pykälässä säädetty perustusten kuivatusvesien rinnastaminen hulevesiin koskee tämän luvun soveltamista. Muualla lainsäädännössä voidaan käyttää määritelmiä eri tavoin, joka on otettava lakien soveltamisessa huomioon. Kussakin säännöstössä määritelmiä käytetään siten, että ne palvelevat juuri tuon säännöstön tavoitteita. Jos lakia toimeenpanevassa alemmanasteisessa sääntelyssä on tarpeen säätää määritelmistä eri tavoin kuin laissa tai lakia tarkemmin, sekin on mahdollista. Jos alemmanasteinen sääntely ei sisällä määritelmiä, oletuksena on, että määritelmien käytössä noudatetaan lakia, jonka nojalla säännös on annettu. Jos esimerkiksi jäljempänä 125 §:n nojalla annettavissa asetuksissa on tarpeen säännellä tässä pykälässä tarkoitetuista perustusten kuivatusvesistä erikseen ja eri tavoin kuin katoilta kertyvistä hulevesistä, voidaan tuossa säädöksessä käyttää kuivatusvesien käsitettä tämän pykälän 2 momentin estämättä.

120 §. *Määritelmät.* Pykälä vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 b §:ää.

Hydrologiasta, maastosta ja maankäytöstä riippuen kunnan hulevesijärjestelmä voisi koostua esimerkiksi avo-ojista, hulevesien viivyttämiseen, pidättämiseen ja imeyttämiseen tarkoitetuista rakenteista sekä valumavesien reiteistä. Myös kunnan putkiviemärit kuuluisivat tähän kunnan hulevesijärjestelmään, jos ne eivät olisi vesihuoltolain 17 a §:n mukaisia vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkoston osia. Huleveden johtamiseen käytettävä kiinteistökohtainen hulevesijärjestelmä laitteineen ja rakenteineen ei kuuluisi kunnan hulevesijärjestelmään.

Pykälän 3 kohdan mukaan kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalue olisi alue, jolla sijaitsevia kiinteistöjä kunnan hulevesijärjestelmä palvelisi. Hulevesijärjestelmä palvelee välittömästi niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden hulevedet johdetaan järjestelmään ja välillisesti niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden vesiä ei johdeta järjestelmään mutta joilla on mahdollisuus siihen liittyä. Kunnan hulevesijärjestelmä palvelee myös yleisten alueiden kiinteistöjä, kun sen avulla hallitaan yleisten alueiden kuten puistojen ja katualueiden hulevesiä.

121 §. *Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen.* Pykälä vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 c §:ää. Tavoitteet olisi otettava huomioon muun muassa tämän lain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa.

Pykälän *1 momentin* 2 kohdassa tavoitteena on imeyttää ja viivyttää hulevesiä niiden kerääntymispaikalla. Tällä pyritään vähentämään kerääntymispaikan ulkopuolelle valuvien hulevesien määrää. Hulevesien imeyttäminen ja viivyttäminen mahdollisuuksien mukaan kiinteistöillä vähentäisi kunnan hulevesirakenteiden ja laitteistojen tarvetta sekä niihin käytettäviä kustannuksia. Hulevesien imeyttäminen ja viivyttäminen niiden kerääntymispaikoilla on tavallisesti myös hulevesien hyödyntämisen ja ympäristön kannalta paras ratkaisu. Se estäisi osaltaan viemäriverkostojen ylivuotoja ja ohijuoksutusten tarvetta jätevesien käsittelylaitoksilla.

Pykälän 1 momentin 4 kohdalla edistettäisiin luopumista hulevesien johtamisesta jätevesiviemäriin. Kunnan olisi mahdollista luopua hulevesien ja jätevesien yhteisviemäröinnistä esimerkiksi viemärien peruskorjauksen yhteydessä.

Pykälää muutettaisiin nykyisestä siten, että tarve ottaa ilmastonmuutos huomioon mainittaisiin pykälässä nykyistä vahvemmin. Ilmaston muuttumisen ennustetaan lisäävän sään ääri-ilmiöitä, kuten rankkasateita ja runsaasti hetkellisesti kertyvien hulevesien määrää, ja siitä syntyvää tulvimisen riskiä.

Pykälän uudessa *2 momentissa* säädettäisiin ilmastonmuutoksen hillinnästä sekä varautumisesta ilmastonmuutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin hulevesien hallinnassa. Säännöstä sovellettaisiin kaikessa tämän luvun mukaisessa päätöksenteossa. Säännös on luonteeltaan periaatteen ilmaiseva ja se olisi otettava huomioon kussakin soveltamistilanteessa muiden harkintaa ohjaavien perusteiden rinnalla. Säännös ohjaisi erityisesti kuntia, joiden tehtävänä on hulevesien hallinnan järjestäminen asemakaava-alueilla. Yksittäisillä kiinteistöillä hulevesien hallinnasta annetaan yksityiskohtaisia määräyksiä rakentamismääräyksin, jolloin yleisemmän periaatteen soveltamiselle jää harkinnassa vähemmän sijaa.

Ilmastonmuutoksen huomioon ottamista koskeva säännös koskien kaavoitusta ja rakentamista on lain 1 luvussa. Tämän pykälän säännös täydentäisi 1 luvun säännöstä hulevesien hallinnan osalta.

122 §. *Hulevesien hallinta kiinteistöllä.* Pykälä vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 e §:ää kunkin velvollisuudesta huolehtia kiinteistönsä hulevesistä. Hulevesien hallinta käsittäisi kiinteistön hulevesijärjestelmien rakentamisen ja kunnossapidon. Siinä olisi otettava huomioon hulevesien hallinnan tässä luvussa säädetyt yleiset tavoitteet.

Pykälään lisättäisiin omistajan ja haltijan vastuunjakoa kuvaava tarkennus. Vastuunjako määräytyy muun lainsäädännön tai sopimuksen perusteella. Lähtökohtaisesti omistaja vastaa kiinteistöstään, mutta maanvuokraan ja muuhun perusteeseen kytkeytyvät kiinteistön hallintaa koskevat lait sekä omistajan ja haltijan väliset sopimukset voivat vaikuttaa vastuisiin.

123 §. *Kiinteistön hulevesien johtaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 f §:ää. Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin kuitenkin liittymisvelvollisuutta koskeva tarkennus, jonka mukaan velvollisuus kytketään kohtuullisuuden vuoksi kunnan hulevesijärjestelmän olemassaoloon kiinteistön läheisyydessä. Liittymisvelvollisuudesta vapautuminen ei poista kiinteistön muualla laissa säädettyä vastuuta huolehtia rakennetun kiinteistönsä asianmukaisesta kuivatuksesta. Se ei myöskään vaikuta velvollisuuteen huolehtia, että luonnollisen vedenjuoksun muuttaminen ei aiheuta huomattavaa haittaa naapurille.

Pykälän 1 momentin mukaisten ehtojen täyttyessä omistajan ei ole tarpeen hakea vapautusta. Momentissa nimetyt edellytykset ovat vaihtoehtoisia.

Hulevesien hallintaan liittyvät kiinteistökohtaiset ratkaisut toteutetaan yleensä kiinteistön rakentamisen yhteydessä. Rakentamisessa noudatetaan myös, mitä muualla laissa rakennusten tai alueiden rakentamisesta ja kiinteistölle kertyvien vesien käsittelystä säädetään.

Pykälän *2 momentin* vapautusperusteisiin lisättäisiin kohtuullisuutta tarkoittava vapautusperuste. Kunta voi myöntää vanhaan tapaan vapautuksen harkinnallaan aina, kun hulevesien hallinnasta huolehditaan asianmukaisesti muilla toimenpiteillä. Vapautus olisi aina annettava, jos edellytys asianmukaisesta hulevesien hallinnasta täyttyy ja liittyminen olisi kiinteistölle kohtuuttoman kallista. Kohtuuttomuutta voidaan arvioida sekä euromääräisesti että suhteessa saatuun hyötyyn tai aiheutuvaan haittaan tilannekohtaisesti. Kohtuullisuutta koskeva vapautusperuste voisi tulla sovellettavaksi etenkin silloin, kun kiinteistön hulevedet on johdettu asianmukaisesti vanhastaan, ennen kuin kunta on rakentanut hulevesijärjestelmän alueelle, ja muutostyö kiinteistöllä olisi kustannuksiltaan kohtuuttoman kallis suhteessa liittymisestä saatuun hyötyyn. Kiinteistön omistaja tai haltija on voinut huolehtia hulevesien hallinnasta asianmukaisesti esimerkiksi johtamalla hulevedet vesistöön ojitusratkaisuin, hyödyntämättä kunnan hulevesijärjestelmää.

124 §. *Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohta.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 g §:ää. Siihen tehtäisiin tarkennus, jossa ilmaistaisiin nykyistä selkeämmin, että kunta osoittaa kiinteistön ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohdan vain tarvittaessa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi pykälän perusteluita ja vesihuoltolain 12 §:ää vastaavasti, että rajakohtien pitää olla kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Lisäksi on huolehdittava, että paikka on sopiva. Yleensä pyritään hyödyntämään esimerkiksi valumasuuntia siten, että veden nostamiseksi ei ole tarpeen rakentaa pumppuasemaa. Sääntelyllä varmistetaan, että liittymäkohdan osoittamisella kiinteistön omistajalle tai haltijalle ei aiheudu vältettävissä olevia kustannuksia.

125 §. *Kiinteistön hulevesijärjestelmä.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 h §:ää. Siihen tehtäisiin kuitenkin vähäisiä kielenhuollollisia muutoksia.

Jos kiinteistö on liitetty tai liitetään vesihuoltolaitoksen viemäriin huleveden poisjohtamiseksi, sovellettaviksi tulisivat *2 momentin* sijaan vesihuoltolain säännökset (ks. mainitun lain 17 e §).

Pykälän *3 momentissa* säädettyä asetuksenantovaltuutta käytettäisiin tarvittaessa. Rakennusten rakentamiseen liittyvät, rakennuspaikan vesienhallintaa koskevat tekniset määräykset on annettu pääasiassa lain 26 luvun §:iä vastaavien maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvun rakentamista koskevien säännösten nojalla, jolloin tässä pykälässä olevaa asetuksenantovaltuutta ei ole ollut tarpeen käyttää.

126 §. *Kunnan vastuu hulevesien hallinnan järjestämiseksi.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 i §:ää. Pykälän *1 momenttiin* kirjattaisiin kuitenkin perusteluissa ollut sääntö, jonka mukaan asemakaava-alueella ei tarkoitettaisi tätä pykälää sovellettaessa ranta-asemakaava-aluetta. Lisäksi 1 momenttiin lisättäisiin muita kuin asemakaava-alueiden hulevesien hallintaa koskeva edellytys, jonka mukaan kunta voi ottaa hulevesien hallinnan hoitaakseen muuallakin, jos se on tarpeen hulevesien hallitsemiseksi alueella. Tällainen harkintaa rajaava lisäedellytys lisäisi säännöksen tarkkuutta ja olisi tarpeen muun muassa sen vuoksi, että hulevesien hallintaan liittyy kunnan mahdollisuus määrätä hulevesimaksuja.

Asemakaava-alueilla on yleensä niiden toteutuessa paljon katettuja pintoja ja päällystettyjä alueita, kuten kattoja, katuja ja paikoitusalueita. Tällöin hulevesistä aiheutuvien haittojen ja vahinkojen ehkäisemiseksi asemakaava-alueilla tarvitaan hulevesien suunnitelmallista kokonaishallintaa, kiinteistön omistajan tai haltijan ratkaisujen (122 §) lisäksi.

Asemakaava-alueiden ulkopuolella ei yleensä ole kiinteistökohtaisten toimenpiteiden ohella tarvetta hulevesien hallinnalle laajoina kokonaisuuksina.

Kunnan alueella voivat tulla sovellettaviksi vesilain 5 luvun säännökset ojituksesta tai muualla laissa säädetyt hulevesien johtamista ja hallintaa koskevat säännökset ja määräykset sekä niihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Kunnan hulevesijärjestelmän palvelualueella voi olla sellaisiakin ojia ja kiinteistöjen omia tai yhteisiä hulevesiratkaisuja, jotka eivät ole osa kunnan hulevesijärjestelmää.

Tässä laissa tai vesilaissa ei ole säädetty eri hulevesien hallinnan järjestelmien yhteensovittamisesta tai säädösten etusijasta tai suhteista toisiinsa, jolloin säännöksiä sovelletaan tarvittaessa rinnakkain ja yhtä aikaa. Ei ole säännöksiä myöskään rasitteiden, ojaoikeuksien tai muiden vastaavien oikeussuhteiden lakkaamisesta tämän luvun nojalla tehtävien päätösten myötä, jolloin tällaista nimenomaista oikeusvaikutusta ei voida päätellä syntyvän, vaikka kunta rakentaisi alueelle hulevesijärjestelmän tai nimeäisi laajemmin alueen rakennetuilta osiltaan kunnan hulevesijärjestelmän palvelualueeksi. Tapauksen olosuhteista riippuu, onko ojitusta koskevalla mahdollisella vanhemmilla päätöksellä enää käytännön merkitystä kiinteistöillä, jotka ovat liittyneet sittemmin kunnan hulevesijärjestelmään.

Pykälään ehdotettavassa *3 momentissa* otettaisiin huomioon kuntalain 2 luvun säännökset kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Siltä osin kuin tässä laissa ei olisi säädetty muuta, noudatettaisiin kuntalakia.

127 §. *Hulevesien hallintaa koskevat yleiset kunnalliset määräykset.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 j §:ää. Määräysten käyttöala rinnastuisi rakennusjärjestyksen käyttöalaan. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi nykyisistä perusteluista määräysten kohtuullisuutta koskeva vaatimus sekä Suomen rakentamismääräyskokoelman ja muun lainsäädännön etusijaa koskeva kohta. Säännökseen ehdotetaan otettavan maininta muusta lainsäädännöstä, jossa tai jonka nojalla hulevesien johtamisesta on voitu määrätä toisin. Esimerkiksi ympäristöluvassa voidaan määrätä tapauskohtaisesti toiminnan hulevesien hallinnasta mahdollisen ympäristön pilaantumisen riskin minimoimiseksi. Jos kunnan yleiset hulevesimääräykset olisivat ristiriidassa luvan ehtojen kanssa, olisi yleisten määräysten sijaan noudatettava ympäristöluvan ehtoja.

Lain 219 - 221 §:ssä säädetty poikkeamismahdollisuus koskee soveltamisalaltaan myös tämän pykälän nojalla annettuja määräyksiä.

Yleiset määräykset voisivat koskea esimerkiksi tietyillä alueilla sovellettavia alueen ominaispiirteisiin liittyviä teknisiä ratkaisuja. Samoin määräyksiä voitaisiin antaa hulevesien johtamisesta puroon, vesistöön, mereen tai tätä varten tarkoitetulle yleiselle alueelle.

Pykälän *4 momentin* mukaisesti yleiset hulevesimääräykset hyväksyttäisiin ja niistä kuultaisiin rakennusjärjestystä koskevien menettelysääntöjen mukaisesti.

128 §. *Kunnan hulevesisuunnitelma.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 l §:ää. Säännökseen tehtäisiin sen sisältöä tarkentavia tekstimuutoksia ja lakiviittaukset päivitettäisiin.

Hulevesisuunnitelma olisi luonteeltaan samankaltainen tekninen suunnitelma kuin katusuunnitelma.

Hulevesisuunnitelman sisältöä koskevaan *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi terveellisyyden vaatimus ja kohta ilmastonmuutokseen sopeutumisesta.

Suunnitelmassa esitettäisiin hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet pykälän *4 momentissa* säädetyllä tavalla. Valumavesien reittejä voisivat olla esimerkiksi joet, purot ja norot. Hallinnan ratkaisujen ja rakenteiden suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota rankkasateiden aikaisiin hulevesien tulvareitteihin, joita tarvittaisiin esimerkiksi imeytysalueiden, viivytysaltaiden ja –järjestelmien sekä hulevesiviemäreiden lisäksi.

Laissa toisaalla (11 luku) on määritelty osallisen käsite vaikutusperusteisesti. Osallisia olisivat sen mukaan alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin ratkaisu vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Hulevesisuunnitelmaa laadittaessa osallisia olisivat ainakin kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajat ja haltijat sekä vesihuoltolaitos, jos suunnitelmalla olisi vaikutusta laitoksen ylläpitämiin hulevesien viemäröinnin järjestelmiin.

129 §. *Hulevesisuunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä.* Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 l §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan hulevesisuunnitelma voisi käytännössä olla osa katusuunnitelmaa tai yleisten alueiden kuten puistojen ja virkistysalueiden suunnitelmaa. Kun muualla tässä laissa esitetään säännöksiä eri suunnitelmien laatimisen ja hyväksymisen yhteismenettelystä, esitetään vastaavaa sääntelyä myös hulevesisuunnitelmien osalta. Yhteismenettelyssä olisi noudatettava tässä luvussa säädetyn sijaan asemakaava-asian tai yleisen alueen suunnittelun menettelysäännöksiä riippuen siitä, kumman menettelyn yhteydessä hulevesisuunnitelma mahdollisesti laadittaisiin ja hyväksyttäisiin. Aineellisesti suunnitelman laatimisessa olisi kuitenkin aina noudatettava tässä luvussa säädettyä.

130 §. *Kunnan hulevesijärjestelmän toteuttaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 m §:ää. Sen sanamuotoa selkeytettäisiin ja tarkennettaisiin kuitenkin hieman.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi selvyyden vuoksi kunnan mahdollisuudesta lykätä hulevesijärjestelmän toteuttamista, jos olemassa olevat ratkaisut alueella ovat riittäviä hulevesien hallinnan asianmukaisesti hoitamiseksi. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi perusteista, jotka olisi otettava huomioon, kun arvioidaan toteuttamisen lykkäämisen kohtuullisuutta. Huomioon otettavia perusteita olisivat yleisten alueiden toteuttamisen säännöksistä tuttu asemakaavan mukainen toteutunut maankäyttö, kulujen kohtuuttomuus suhteessa saatavaan hyötyyn, olemassa olevat hulevesiratkaisut alueella sekä se, riittääkö olemassa oleva järjestelmä

turvaamaan hulevesien asianmukaisen hallinnan ja suunnittelun yleisiä tavoitteita riittävästi nyt ja todennäköisessä tulevaisuudessa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin hulevesijärjestelmän toteuttamisen kustannustehokkaasta tavasta. Järjestelmä olisi toteutettava siten, että aiheutuvat kustannukset eivät olisi kohtuuttomia kiinteistöjen omistajille tai haltijoille taikka kunnalle. Säännös vastaa voimassa olevan 103 m §:n viimeistä lausetta ja sen perustelutekstissä avattua tarkoitusta.

131 §. *Valvonta.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 d §:ää. Toimivallan siirtämisestä määrätään kuntalain mukaan kunnan hallintosäännössä (KuntaL 90 ja 91 §). Siirto-oikeuden käyttämisestä ja siihen liittyvistä otto-oikeuksista rajoituksineen säädetään kuntalain 91 ja 92 §:ssä.

132 §. *Määräys hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 k §:ää.

133 §. *Hulevesien hallinnan vuosimaksun perusteet.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 103 n §:ää julkisoikeudellisista hulevesien hallinnan vuoksimaksuista, joilla kunta voisi kattaa hulevesijärjestelmänsä suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon kustannuksia. Maksuvelvollisuuden perusteita ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi nykyisestä, jotta päätöksenteossa noudatettaisiin riittävästi perusteluissa esiin tuotuja kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden sekä saadun hyödyn vaatimuksia eri käyttäjien kannalta.

Kunta voisi määrätä pykälän *1 momentin* mukaan kunnan hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi vuosittaista hulevesimaksua hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta. Maksua voitaisiin kerätä vain rakennetun alueen kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta, luvun soveltamisalasäännöksessä olevan rajauksen mukaisesti.

Maksuja voidaan kerätä kaikilta kiinteistöiltä, joita kunnan hulevesijärjestelmä palvelee. Luvun määritelmäsäännöksen mukaan tällaiset kiinteistöt kuuluvat kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueeseen (119 §). Kuten 120 §:n perusteluissa todetaan, välillisesti järjestelmä palvelee kiinteistöjä jo silloin, kun se mahdollistaa kiinteistölle kertyvän huleveden johtamisen kunnan hulevesijärjestelmään. Mahdollisuus liittyä kunnan hulevesijärjestelmään riittää siten maksuperusteeksi ja maksua voidaan kerätä, vaikka se rakennettu kiinteistö, jolla hulevesiä syntyy, ei olisi suoranaisesti liittynyt kunnan hulevesijärjestelmään. Saatu hyöty tai sen vähäisyys olisi kuitenkin otettava huomioon maksun määrään vaikuttavana seikkana.

Maksuvelvollisten piiriä koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi nykyisestä. Velvollinen suorittamaan maksun olisi pykälän *2 momentin* mukaan kiinteistön sellainen haltija, joka kalenterivuoden ensimmäisenä päivänä tai muuna kunnan taksassaan määräämänä päivänä hallitsee kiinteistöä. Hallinta voi perustua esimerkiksi maanvuokraoikeuteen. Kiinteistön haltija olisi määritelty lain 1 luvussa.

Viranomaisella ei ole aina tietoa kiinteistön vuokramiehestä tai muusta tahosta, joka hallitsee kiinteistöä esimerkiksi sellaisen oikeuden nojalla, joka ei löydy viranomaisten ylläpitämistä rekistereistä. Tällöin laskun voisi kohdistaa kiinteistönsä asioista vastaavalle omistajalle, joka voisi pyytää laskun oikaisua, jos hän olisi luovuttanut kiinteistön hallinnan säännöksellä tarkoitetulla tavalla toiselle eikä viranomaisella olisi ollut tästä tietoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vuosimaksun ajallisesta määräytymisestä. Maksusta vastaisi koko seuraavan vuoden osalta se, joka omistaa kiinteistön vuoden ensimmäisenä päivänä,

ellei kunta taksassaan päättäisi muuta. Julkisoikeudellinen maksuvelvollisuus koskisi lähtökohtaisesti koko vuotta, ellei kunnan taksassa tai muualla lainsäädännössä olisi määrätty toisin. Esimerkiksi kiinteistön vaihdannassa on julkisoikeudellisten saamisten maksuvastuusta voimassa, mitä maakaaren 2 luvun 15 §:ssä säädetään. Osapuolet voivat ottaa maksuvastuun jakautumisen tarvittaessa huomioon kauppahinnasta sopiessaan.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi voimassa olevan lain perusteluista vaatimus maksuperusteen kohtuullisuudesta ja perusteen kytkeytymisestä palvelusta saatuun hyötyyn. Hyöty tarkoittaisi sitä kuivatushyötyä, jonka kiinteistö kunnan palvelusta saa. Tällainen hyöty ilmenee joko niin, että kiinteistön hulevedet johdetaan putkea pitkin kunnan hulevesijärjestelmään tai niin, että kiinteistön avo-ojista tai muista hulevesiratkaisuista valuu tai johdetaan vettä kunnan järjestelmään ja sen kautta vastaanottavaan vesistöön. Liittymismahdollisuuskin perustaa jonkinlaisen hyödyn, kuten aiemmin perusteluissa on esitetty.

Hyödyn määrä liittyy palvelun avulla poisjohdettavan veden määrään ja kuivatushyödyn merkitykseen kyseiselle kiinteistölle. Hyötyyn vaikuttavat muun muassa kiinteistön liittyminen kunnan hulevesijärjestelmään ja liittymisen ajankohta, kiinteistön alueen kuivatuksen perustuminen osittain tai kokonaan omiin hulevesiratkaisuihin, kiinteistön rakennetun alueen tai osa-alueen pintamateriaali ja maaperä, kiinteistön osittainen luonnontilaisuus tai rakentuneisuus sekä muut vastaavat kiinteistölle syntyvää hyötyä koskevat seikat.

Lisäksi säännöksessä tuotaisiin esille nykyistä selkeämmin perusteluissa ilmaistu mahdollisuus määrätä eri osa-alueille ja kiinteistöille tarvittaessa erilaiset maksuperusteet, jos sellaisia olisi tarpeen määrätä aiheuttamisperiaatteen ja tasapuolisuuden toteuttamiseksi. Taksaan perustuvassa maksujärjestelmässä tulisi ottaa aiheuttamisperiaate riittävästi huomioon, jotta maksu vastaisi riittävästi saatua hyötyä ja jotta maksusta ei tulisi yksittäisen kiinteistön kohdalla veroluonteista maksua. Toisaalta, järjestelmästä ei olisi tästä syystä tarpeen tehdä hallinnollisesti tarpeettoman monimutkaista tai kallista.

Tarkempien maksuperusteiden olisi lähtökohtaisesti oltava laissa säädettyjen perusteiden toimeenpanoa, eivätkä maksuperusteet saisi olla maksujen tarkoitukselle ja laissa säädetyille perusteille vieraita.

Kohtuullisuudesta maksun määräytymisen perusteena voidaan huolehtia esimerkiksi määrittelemällä jokin kiinteä maksu tai maksukatto, jos maksun yleiset määräytymisperusteet voisivat muutoin johtaa kohtuuttoman suureen maksuun yksittäistapauksessa. Kohtuullisuutta harkittaessa merkitystä olisi annettava maksun euromäärän lisäksi sen oikeasuhtaisuudelle suhteessa saatuun palveluun.

Lisäksi pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan selvyyden vuoksi kirjattavaksi luvun soveltamisalasta johtuva rajoitus. Soveltamisalasäännöksen mukaan hulevesillä tarkoitetaan vain rakennetulta alueelta kertyvää vettä tai perustusten kuivatusvettä. Tämä tarkoittaa, että maksua ei voi määrätä luonnontilaisen kiinteistön omistajalle ennen kiinteistön rakentamista.

Pykälän *5 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi nyt vain perusteluissa ilmaistu tarkennus, jonka mukaan taksa on laadittava siten, että maksu perustuu omakustannushintaan.

Maksutaksasta päättäessään kunnan olisi otettava huomioon hallintolain 41 §:n vaatimus henkilön mahdollisuudesta saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta, jonka ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus henkilön elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Tätä perusteluissa aiemmin mainittua vaatimusta vahvistettaisiin

nostamalla sitä koskeva kohta säännökseen uudeksi *6 momentiksi*. Tällä edistettäisiin oikeusturvaperusoikeuden toteutumista siten, että asianosaisia kuultaisiin riittävän tehokkaasti jo taksaa laadittaessa, koska maksun perusteisiin vaikuttaminen maksulipun saamisen hetkellä ei ole enää tehokasta.

134 §. *Hulevesimaksun määrääminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 103 o §:ää. Siihen ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi eräitä menettelyä koskevia tarkennuksia.

Pykälän *1 momenttia* laskun sisällöstä tarkennettaisiin nykyisestä siten, että siinä tulisi paremmin huomioon otetuksi hallintolain päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat vaatimukset. Asianosaisen pitäisi pystyä saamansa laskun perusteella ymmärtämään, miten säädettyjä ja taksassa määrättyjä maksun perusteita on sovellettu tapauskohtaisesti maksua määrättäessä.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta osin poiketa hallintolain kuulemista koskevista säännöksistä. Asianosaista ei olisi tarpeen kuulla ennen laskun toimittamista, jos maksun määrä käy suoraan ilmi taksasta. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaista on pääsääntöisesti kuultava ennen asian ratkaisemista. Maksujen määrääminen olisi massamuotoista menettelyä eikä kuuleminen liene tarpeen silloin, jos taksassa määrätään kiinteistä maksuista. Jos taksassa on sen sijaan käytetty perusteita, joiden selvittäminen ei ole mahdollista tai helppoa ilman asianosaisen kuulemista ja etenkin jos summa voisi nousta laskentaperusteiden vuoksi huomattavan suureksi, olisi kuuleminen tarpeen ja se edesauttaisi myös viranomaisen hallintolain 31 §:ssä säädetyn selvittämisvelvollisuuden täyttämistä.

Pykälän *3 momentti* vastaisi voimassa olevaa säännöstä oikeudesta tehdä laskua koskeva muistutus. Muistutuksen sijaan pykälässä käytettäisiin käsitettä oikaisu. Momentissa säädetyn lisäksi maksusta saa tehdä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyn mukaisesti perustevalituksen viiden vuoden kuluessa maksun määräämistä seuraavan vuoden alusta laskettuna.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, jossa viranomainen voi muuttaa maksua, kumota maksun tai hylätä muistutuksen muuttamatta maksua. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä kunta voi vielä muuttaa maksua ottamalla esimerkiksi huomioon mahdollisen taksaan sisältyvän, tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan maksualennusperusteen. Kuntien taksoihin ja Suomen Kuntaliiton mallitaksoihin sisältyy tyypillisesti asian luonteeseen nähden kohtuuttomaksi muodostuvan maksun alentamisperusteita.

Pykälän *4 momentti* koskee maksun suoraa ulosottokelpoisuutta. Siihen ehdotetaan lisättäväksi säännös, jolla poikettaisiin verojen ja maksujen ulosotosta annetun lain täytäntöönpanoa koskevasta 4 §:stä siihen asti, kunnes oikaisuvaatimusasia olisi käsitelty. Maksulle ei saisi hakea ulosottoa ennen tätä ajankohtaa. Halutessaan kunta voisi hakea maksulle tämän jälkeen ulosottoa jo ennen päätöksen lainvoimaa, mainitun lain mukaisesti.

20 luku **Kunnan maapolitiikka**

135 §. *Kunnan maapolitiikka.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n tapaan kunnan maapolitiikan määritelmästä ja tarkoituksesta lakia sovellettaessa. Ehdotuksessa maapolitiikan tarkoitus kytkettäisiin lain tavoitteisiin sanonnallisesti hieman nykyistä täsmällisemmin. Maapolitiikan tässä laissa säännellyt tavoitteet ovat tärkeitä muun muassa, kun keinojen käyttämisestä päätetään kunnissa, noudattaen esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden, objektiivisuuden ja luottamuksen suojan periaatteita.

Ehdotetun lain yleisenä tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistää kestävää kehitystä alueiden ja rakennusten suunnittelussa, sekä niiden rakentamisessa ja käytössä (1 §). Kestävyys tarkoittaa asioiden tarkastelua kokonaisvaltaisesti pitkällä aikavälillä. Tässä laissa säädettyä maapolitiikkaa olisi harjoitettava tämän lain tavoitteita edistävästi.

Pykälässä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta toimia maapolitiikassa niin, että se on avointa ja maanomistajien kesken tasapuolista. Avoimuuden ja tasapuolisuuden vaatimus olisi otettava huomioon hallintopäätöksiä tehtäessä ja myös, kun kunta valitsee maapolitiikan toimenpiteitä monista lainsäädännön tarjoamista mahdollisuuksista.

Avoimuus tarkoittaa hallinnon läpinäkyvyyttä ja tasapuolinen kohtelu sitä, että samassa asemassa olevia kohdellaan yhdenvertaisesti ja että harkinnassa noudatetaan johdonmukaista ratkaisulinjaa.

Tasapuolisuuden vaatimus ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteivätkö maapolitiikan tavoitteet voisi ajassa perustellusti muuttua ja etteikö esimerkiksi niukkojen voimavarojen tilanteessa voitaisi päättää objektiivisista kriteereistä, joilla asioita asetetaan jonoon tai joilla perustellaan erottelua tarkoittavia, mutta objektiivisesti hyväksyttävissä olevia, eroja.

Jos yksityinen ei ole maapolitiikan asiakkaana huomannut tai osannut pyytää sellaista kohtelua, mihin tämä on oikeutettu lain mukaan tai mitä kunnan maapolitiikassa johdonmukaisesti muuten noudatetaan, kunnan on maapolitiikassaan toimittava siten, ettei henkilö kärsi tästä vahinkoa. Tällainen viranomaisen palveluperiaatteeseen ja neuvontavelvollisuuteen liittyvä toimintatapa edistää säännöksessä mainittua tasapuolisuutta yksityisten välisissä suhteissa. Vastaavia periaatteita tasapuolisuudesta noudatetaan muun muassa verotuksessa (ks. Verotuksen toimittamisen periaatteita, Verohallinto 2019, linkki).

136 §. *Hyvä hallinto kunnan maapolitiikassa.* Pykälä hyvästä hallinnosta maapolitiikassa täydentäisi hallintolain menettelysäännöksiä. Se laajentaisi jonkin verran kunnan selvitysvelvollisuutta maapolitiikan alalla. Säännös täydentäisi myös hallintolain 3 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta noudattaa hyvän hallinnon perusteita ja velvollisuutta riittävällä tavalla turvata niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Säännöstä sovellettaisiin esimerkiksi kunnan neuvotellessa maan ostamisesta vapaaehtoisin sopimuksin maapoliittisissa tarkoituksissa tai kunnan solmiessa maankäyttösopimuksia. Säännös ei lisäisi kunnan selvitysvelvollisuuksia, vaan velvoittaisi kunnan aktiivisesti tuomaan neuvottelutilanteessa esille ne asiat, joita se joka tapauksessa selvittää ja arvioi ja käyttää sopimusta koskevassa päätöksenteossaan. Säännöksessä on mainittu erikseen maan arvo ja kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset, jotka ovat tyypillisiä maapolitiikan ratkaisuihin vaikuttavia tietoja, mutta selvitykset voisivat koskea muitakin asian ratkaisemisen taustatietoja.

Selvitysvelvollisuuden tarkempi sisältö määräytyisi asian luonteen mukaan. Tarvittaviin selvityksiin kuuluisivat sellaiset olennaiset tiedot, joilla viranomainen arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Tyypillisesti viranomainen saa tietoa päätöksentekoa varten rekistereistä tai muista asiakirjoista taikka pyytämällä lausuntoja sekä lisäksi viranomainen dokumentoi hallussaan olevaa henkilökohtaista ja saamaansa suullista tietoa asiakirjoihin.

Asian ratkaisemista varten tarvittava tieto on yleensä jo kunnan hallussa tai saatavilla muilta viranomaisilta. Kunnalla on tietoa esimerkiksi maa-alueiden hinnoista alueellaan ja pääsy erilaisiin viranomaisrekistereihin hallintoasioiden selvittämistä varten. Lisäksi kunnalla on tietoa

sellaisista kunnan yhdyskuntarakentamisen investointisuunnitelmista kustannusarvioineen, jotka vaikuttavat maanomistajien osallistumisvastuun määräytymiseen.

Sellaisena henkilönä, jota asia koskee, pidettäisiin kunkin hallintoasian asianosaista. Tällainen henkilö olisi tyypillisesti neuvottelun toisena osapuolena oleva kiinteistönomistaja. Säännös täydentäisi tältä osin hallintolain 3 §:n 2 momenttia hallintosopimusten solmimisesta.

Pykälässä nostettaisiin erikseen esille maapolitiikan ohjelma, jota kunnan edustaja käyttää lähtötietona ja perusteluna neuvotellessaan maapolitiikan toimenpiteistä asianosaisten kanssa.

Hyvän hallinnon vaatimuksia on noudatettava laajemminkin, kun kunta hoitaa maapolitiikan alalla julkista hallintotehtäväänsä. Hyvä hallinto saa sisältönsä osittain hallintolain säännöksistä, kuten hallinnon oikeusperiaatteista (HalL 6 §), palveluperiaatteesta (HalL 7 §) ja neuvontavelvollisuudesta (HalL 8 §). Hyvä hallinto on kokoelma hallinnon laatua turvaavia menettelyjä ja muita takeita, joita viranomaiset toteuttavat ihmisten oikeusturvan edistämiseksi.

137 §. *Maapolitiikan ohjelma.* Säännös koskisi kuntien maapolitiikan ohjelmien tekemistä ja niiden ajan tasalla pitämistä sekä tiedon julkaisemista kunnan verkkosivuilla.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta julkaista maapolitiikkansa tavoitteet ja keinojen käytön periaatteet avoimesti. Näiden periaatteiden kokoelmaa kutsuttaisiin laissa maapolitiikan ohjelmaksi. Pykälän 1 momentissa ei velvoitettaisi kuntaa laatimaan tällaisia periaatteita, jos se ei olisi tarpeen. Tällöin kunnan olisi julkaistava saataville tieto siitä, että ohjelmaa ei ole tehty. Ohjelman hyväksyminen on esitetty kunnanvaltuuston tehtäväksi sen laaja-alaisten vaikutusten vuoksi.

Aktiivista maapolitiikkaa harjoittavat kunnat ohjaavat organisaatiotaan lähes aina erilaisin maapolitiikan ohjelmin, tavoittein, ohjein, periaatepäätöksin tai suuntaviivoin. Esityksessä ehdotetaan, että kunnan olisi koottava nämä ratkaisunsa maapolitiikan ohjelmaksi, joka olisi julkaistava yleisön saataville yhdessä paikassa kunnan verkkosivuilla. Tiedot olisi julkaistava niiden löydettävyyden helpottamiseksi kaavoituksen tietoaineiston verkkosivulla, käytännössä tiedot voitaisiin viedä sivulle suoraan tai linkittämällä.

Ohjelman tarkemmasta sisällöstä ei säädettäisi laissa. Tarkoitus on, että ohjelma kokoaisi yhteen ne kunnan maapolitiikan periaatteelliset ratkaisut, joilla kunnan maapolitiikkaa toteutetaan. Lisäksi ohjelmassa olisi annettava ne tähän lakiin perustuvat määräykset, joilla poikettaisiin lain toteuttamismaksuja koskevista kynnyksistä ja ylärajoista (142, 144 §). Ohjelman sisältö ja laajuus määräytyisivät kunnan omista tarpeista käsin, kuten nykyäänkin.

Ohjelmaa olisi pidettävä ajan tasalla. Sitä on päivitettävä, jos kunnan maapolitiikan ratkaisuja muutetaan.

Kuten todettu, maapolitiikan ohjelma ei olisi lakisääteisesti pakollinen. Joissain kunnissa ei ole asetettu yleisiä tavoitteita tai periaatteita maapolitiikan alalla sen vuoksi, että kunta ei harjoita aktiivista maapolitiikkaa eikä käytä säännöllisesti maapolitiikan toimenpiteitä. Jos kunnan politiikka tässä suhteessa muuttuu ja yleisiä ohjeita ja periaatteita ryhdytään antamaan, muodostaisivat nämä maapolitiikan ohjelman, joka olisi valmisteltava ja julkaistava tässä laissa säädetyllä tavalla.

Maapolitiikan ohjelman sisältöä harkittaessa kunnassa tulisi ottaa huomioon, paitsi omat ohjaustarpeet, myös Euroopan unionin valtiontukea koskevat säännöt. Maapolitiikan ohjelmat oli-

sivat yksi mahdollinen tapa hallita harkintavallan avoimuuden vuoksi syntyvää valtiontuen riskin muodostavaa valikoivuuden tilannetta maapolitiikan alalla. Ohjelmalla voitaisiin määritellä etukäteen ne objektiiviset tarkemmat perusteet, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen tiedossa ja jotka ohjaisivat harkintavallan käyttöä kunnassa. (Ks. maapolitiikan ja valtiontuesta YM 2021:2).

Maapolitiikan ohjelmasta voi olla tarpeen tehdä ympäristöarviointi, jos ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisten vaikutusten mahdollisuus riippuu ohjelman sisällöstä. Velvollisuudesta tehdä ympäristövaikutusten arviointi säädetään laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005).

Maapolitiikan tavoitteista ja toimenpiteistä päätettäessä olisi yleisölle varattava *2 momentin* mukaan mahdollisuus esittää asian valmistelun aikana mielipiteensä. Menettely muistuttaisi luonteeltaan hallintolain 41 §:ssä säädettyä menettelyä. Mielipiteensä saisivat jättää kaikki halukkaat. Tilaisuus mielipiteen esittämiseen olisi varattava ohjelmaa laadittaessa tai kun ohjelmaa muutetaan merkittävästi. Laaja kuulemismenettely ei olisi tarpeen esimerkiksi silloin, kun maapolitiikan ohjelmaa päivitetään teknisesti tai kun siinä julkaistaan tietoja sellaisista maapolitiikan kannalta merkityksellisistä asioista, joista on päätetty muussa yhteydessä.

Kunta voisi mielipiteiden pyytämistä varten tehdä ohjelmaluonnoksen tai antaa muulla tavalla tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista mielipiteen muodostamista varten. Kunnalla olisi kuulemisen järjestämisen tavoissa laaja harkintavalta.

Asian vireilläolosta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta olisi tiedotettava 2 momentin mukaan kunnan verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vireilletulosta olisi pyrittävä ilmoittamaan mahdollisuuksien mukaan maanomistajille paikallisten yhteisöjen kautta. Ilmoitus voitaisiin tehdä sähköisin viestein, jos kunnalla olisi käytettävissään yhteisöjen sähköiset yhteystiedot. Ehdotettu säännös jättäisi kunnalle joustoa lisätiedottamisen käyttämisessä.

Muilta osin maapolitiikan ohjelmaa koskevan asian käsittelyssä noudatettaisiin tarvittaessa täydentävästi hallintolakia ja kuntalakia. Jos kunta tekee ohjelman yhteydessä muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja, voisi ohjelma olla tältä osin myös muutoksenhaun kohteena ja päätökseen olisi liitettävä tämän ilmaiseva muutoksenhakuosoitus.

138 §. *Maapolitiikan seuranta ja avoimuus.* Pykälässä säädettäisiin maapolitiikan ohjelmien seurannasta.

Pykälän *1 momentissa* säädetty seuranta- ja arviointivelvoite koskisi vain kuntia, jotka laativat maapolitiikan ohjelman. Kunta saisi päättää seurannan tiheydestä. Kuitenkin kerran valtuustokaudessa olisi mahdollisuuksien mukaan tuotettava tavoitteiden seurannan raportti tai muu tulostieto. Seurannan tarkkuus ja arviointimittarit olisivat myös kunnan harkinnassa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei olisi tarkempaa sääntelyä seurannan ja arvioinnin sisällön osalta.

Pykälän *2 momentti* velvoittaisi kaikkia kuntia. Sen mukaan kunnan olisi julkaistava tietoa niistä mahdollisista maapolitiikan keinojen käytöstä, joita se vuoden mittaan on tehnyt. Jos kunta olisi esimerkiksi käyttänyt rakentamisvelvoitetta tai lunastanut alueita tämän lain perusteella, luetteloitaisiin tällaiset tapahtumat maapolitiikan yhteenvedossa.

Maapolitiikan toimenpiteillä tarkoitettaisiin esimerkiksi kuntien maapoliittista maanhankintaa, tontinluovutusta, maankäyttösopimuksia sekä maapolitiikan julkisen vallan käytön keinoja, kuten etuosto-oikeuden käyttämistä, rakentamisvelvoitteen asettamista, raakamaan lunastamista sekä muita mahdollisia kunnan maapolitiikan toimenpiteitä.

Kunta voisi hyödyntää yhteenvedon tekemiseen tietoja, joita sen on muutoinkin tuotettava esimerkiksi kirjanpitoa ja kunnallista päätöksentekoa varten maapolitiikan alalla. Yhteenveto edellisenä vuonna tehdyistä toimenpiteistä olisi tehtävä tarvittaessa silloinkin, kun varsinaista ohjelmaa ei ole ollut tarpeen laatia edellisessä pykälässä säädetyn ohjelman harkinnanvaraisuuden vuoksi.

Yhteenvetoihin tuotetut tiedot voivat vaihdella. Tietoja ei olisi tarpeen kerätä yhteenvedon tekemiseksi laajemmin kuin mitä kunnan asiarekisteristä ja toiminnan ja talouden seurannan tiedoista on saatavilla. Tarjottava tieto perustuisi osittain siihen, kuinka tarkkaa seurantaa kunnassa harjoitetaan. Yhteenvedon muoto, esitystapa ja tarkkuustaso olisivat kunnan harkinnassa.

Kuntalain 120 a §:n 1 momentin mukaan kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä kuntalain 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Maapolitiikan ohjelmaa ja seurantaa koskevat säännökset toimeenpanisivat tätä tiedontuotannon velvoitetta maapolitiikan alalla.

Maapolitiikan taloudella tarkoitetaan ainakin kunnan maapolitiikan alaan luettavia menoja ja tuloja. Tuloja kunta saa esimerkiksi maa-alueiden myynnistä ja vuokraamisesta sekä niistä maksuista, joita maksetaan maankäyttösopimusten perusteella. Menoja ovat esimerkiksi maanhankintamenot ja ne yhdyskuntarakentamisen kustannukset, jotka ovat asemakaava-alueen omistajan osallistumisvastuun ja toteuttamismaksun laskennan perusteena. Perustiedot taloudesta laaja-alaisimmin löytyvät kunnan kirjanpidosta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin viestinnästä. Säännöksessä tarkennettaisiin kuntalain 29 ja 120 a §:ssä säädettyjä viestintätavoitteita maapolitiikan alalla. Maapolitiikan 1 momentissa tarkoitetun seurannan tulokset ja 2 momentissa tarkoitetut vuosittaiset yhteenvedot olisi julkaistava kunnan verkkosivuilla yleisön saataville ohjelma-asiakirjan yhteydessä tai, jos ohjelmaa ei ole, muutoin kaavoituksen tietoaineiston yhteydessä.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) vaatimukset julkaistavan tiedon saavutettavuudesta olisi otettava huomioon. Yhteenvetoa varten kerättyjä kirjanpidon tai muiden lähteiden tietoja olisi tarvittaessa muokattava niin, että ne olisivat kuntalaisille ymmärrettävässä ja helppotajuisessa muodossa.

Laissa ei olisi erityistä säännöstä tietojen pitämisen ajasta verkkosivuilla, kunta noudattaisi siltä osin yleisiä sääntöjä ja toimintatapojaan. Yhteenveto voitaisiin poistaa esimerkiksi aina, kun uusi yhteenveto laaditaan tai sivuille voitaisiin jättää useamman vuoden yhteenvedot vertailujen tekemisen mahdollistamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa *4 momentissa* säädetyn mukaisesti tarvittaessa tarkempia säännöksiä yhteenvedossa esitettävistä tiedoista. Asiasta ei olisi tarkoitus antaa asetusta vielä lain voimaantulon yhteydessä, vaan tavoitteena on seurata ensin kuntien käytäntöjä. Lisäksi seurattaisiin Valtiokonttorin kehittämistyötä kuntien toiminnan ja talouden tietojen keräämiseksi. Tarkentavia säännöksiä annettaisiin, jos se todettaisiin lain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella tarpeelliseksi. Asetuksen antaminen voisi olla tarpeen tietojen selkeyden,

vertailtavuuden ja konekielisen tiedonhallinnan edistämiseksi sekä tietoon perustuvan päätöksenteon tueksi.

Mahdolliset asetustasoiset säännökset valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien kanssa. Asetusta annettaessa olisi tarpeen ottaa huomioon kuntien maapolitiikkojen sisällön vaihtelevuus sekä kuntien velvollisuudet ja käytännön tavat ja kyky tuottaa tietoa samoin kuin ne tavat, joilla valtionhallintoon kerätään tietoa kunnista. Tarkempia säännöksiä laadittaessa olisi otettava kuntien lisäksi mahdolliset muut asianomaiset viranomaiset riittävällä tavalla mukaan valmisteluun.

Kunnan lisäksi tietoja ohjelmista kerättäisiin sähköisesti myös valtakunnan tasolle. Koko maata koskevan tiedon keräämiseen ja jakeluun voitaisiin käyttää tulevaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmää, Valtiokonttorin järjestelmää tai muita vastaavia valtakunnallisia tiedonhallinnan järjestelmiä.

21 luku **Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut**

139 §. *Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.* Säännös vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:ää, lukuun ottamatta viittausta katualueiden korvaussääntelyyn, joka ehdotetaan poistettavaksi laista samalla, kun ilmaisluovutusjärjestelmästä luovutaan.

Pykälän *1 momentissa* olisi säännös asemakaavoitettavan alueen maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin luvussa tarkemmin säädetyin tavoin, jos asemakaavasta aiheutuisi omistajalle merkittävää maan arvonnousuun perustuvaa hyötyä. Tämä vastuu nimettäisiin pykälässä omistajan osallistumisvastuuksi. Vastuu tarkoittaisi osarahoitusvastuuta asemakaavasta kunnalle aiheutuvien toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista.

Asemakaava voi aiheuttaa maan arvonnousua joko siinä käyttötarkoituksessa, johon maata jo käytetään tai kaava huomioon ottaen voidaan tulevaisuudessa käyttää. Aiheutuva arvonnousu määritellään yleensä kiinteistön markkina-arvoon perustuvalla kauppa-arvomenetelmällä kiinteistöarvioinnin menetelmin.

Asemakaava-alueen toteuttamisesta aiheutuu kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannuksia pääasiassa sen vuoksi, että kunnan tehtäviin kuuluu toteuttaa asemakaava-alueen kadut, puistot ja muut yleiset alueet (105 §). Lisäksi kunnan tehtäviin kuuluu järjestää ja tarvittaessa toteuttaa asemakaava-alueen hulevesien hallinta (130 §) ja rakentaa hulevesien poisjohtamisen ja muun hallinnan järjestelmä (128 ja 130 §). Kunnan on hankittava omistukseensa myös kunnan muita julkisia tehtäviä palvelevat yleisten rakennusten tontit siltä osin kuin ne eivät jo ole kunnan omistuksessa, tarvittaessa omaisuus voidaan hankkia lunastamalla (164 §). Kunnan julkisoikeudellisiin tehtäviin kuuluu myös maaperän puhdistaminen tietyissä tilanteissa (ympäristönsuojelulaki 133 § 3 momentti). Lisäksi muun muassa kaduilta kantautuvan melun torjunta on kadunpitäjänä toimivan kunnan vastuulla. Siitä, miltä osin näitä tai muita asemakaavoitukseen liittyviä kunnalle aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia voidaan ottaa huomioon tämän luvun mukaisesta maksuvastuusta päätettäessä, säädetään tarkemmin jäljempänä 146 ja 147 §:ssä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykylain tapaan kunnan velvollisuudesta pyrkiä sopimaan maanomistajien kanssa osallistumisesta kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin maankäyttömaksun ja toteuttamismaksun määritelmistä. Näistä ensimmäinen tarkoittaisi sopimuksin sovittuja, jälkimmäinen viranomaisen määräämiä maksuja. Maankäyttömaksu on käytännössä vakiintunut termi maankäyttösopimuksin sovituille maksuille. Joskus sovitaan maksun sijaan esimerkiksi maan luovuttamisesta. Tämän

vuoksi pykälässä mainittaisiin myös muu, maksua vastaava suoritus. Voimassa olevan lain mukainen määräyksin toimeenpantava kehittämiskorvaus-niminen maksu olisi jatkossa nimeltään toteuttamismaksu.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 2 momenttia vastaavasti, että kunnan on kohdeltava maanomistajia yhdenvertaisesti.

Sopimisen ja maksun määräämisen luontaiset yhtäläisyydet ja erot vaikuttaisivat yhdenvertaisuuden arviointiin. Menettelyissä olisi pyrittävä mahdollisimman suureen lopputulosten yhdenvertaisuuteen ottaen kuitenkin huomioon, että menettelyt eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia. Sopimuksissa voidaan esimerkiksi sopia vakuuksista ja muista sellaisista maksujen suorittamisen ajankohtaa tai saamisen varmistamista koskevista asioista, joita maksusta määräämisen menettelyissä ei voida käyttää. Samoin sopimuksissa voidaan ottaa huomioon erilaisia yhdyskuntakehityksen ja maan arvonmuutosten riskitekijöitä, kummallekin osapuolelle tarpeellisin tavoin ja varautuen mahdollisiin olosuhdemuutoksiin, joita maksujen määräämisen menettelyssä ei voida yhtä joustavasti käyttää. Sopimus perustuu tyypillisesti monivaiheiseen neuvotteluiden ja sopimuksenteon kokonaisuuteen, jossa sovitaan monista muistakin asioista kuin maankäyttömaksuista. Sopia voidaan esimerkiksi kaavan toteuttamisen aikataulusta, potentiaalisesti pilaantuneen maan puhdistusvastuista, markkinoihin liittyvistä olosuhderiskeistä, hintaindeksien käytöstä, alueiden vaihdosta, välirahasta sekä monista muista asemakaavahanketta koskevista asioista tarpeen mukaan. Lienee siten selvää, että sopimuksin ja määräyksin toimeenpantujen maksujen euromäärien tarkka vertaaminen ei tarkoittaisi väistämättä lopputulosten yhdenvertaisuutta.

140 §. *Maankäyttösopimukset.* Pykälä vastaisi pääosin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ää maankäyttösopimuksista. Sopimuksia koskevasta tiedottamisvelvollisuudesta säädettäisiin kuitenkin jäljempänä omassa pykälässään. Lisäksi säännöksen lopussa säädettäisiin sopimusmaksujen yleisten perusteiden määrittämisestä maapolitiikan ohjelmia laadittaessa.

Pykälän *1 ja 2 momentissa* säädettäisiin maankäyttösopimusten määritelmästä ja suhteesta lakiin. Pykälän 1 momentin määritelmä pysyisi voimassa olevan lain mukaisena. Se olisi luonteeltaan laaja-alainen käsittäen muun muassa kaikki kaavatasot.

Sopimuksin ei voitaisi sopia kaavan sisällöstä. Tällainen sopimusehto säädettäisiin suoraan 1 momentin nojalla mitättömäksi, joka tarkoittaisi itsestään vaikuttavaa lainvastaisen ehdon tehottomuutta.

Kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä oleva ilmaisu sopimuksen tekemisestä sitovasti voitaisiin poistaa tarpeettomana. Sopimuksen käsitteeseen sinänsä kuuluu lähtökohtainen sitovuus, sillä sitovuuden tavalla ja tasolla, mitä sopimuksessa osapuolten kesken tarkemmin kulloinkin sovitaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan kunnan oikeudesta, luvun jäljempänä säädettyjen toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta, laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin sopimuksen tekemisen ajankohdasta. Nykyiseen tapaan sopimuksen voisi solmia vasta, kun mahdollinen kaavaluonnos on ollut nähtävillä. Jos kaavaluonnosta ei laadita, voidaan sopimus solmia vasta kaavaehdotuksen nähtävilläpidon jälkeen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi liian aikaisin tehdyn sopimuksen mitättömyydestä. Momentin lopussa olisi nykyistä vastaava säännös kaavoituksen käynnistämissopimuksista. Luonnollisesti

käynnistämistä koskevassa maankäyttösopimuksessa ei saisi sopia muuta kuin käynnistämistä koskevista asioista, kaavan sisällöstä ei saisi sopia.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin omistajien osallistumisvastuuta koskevien sopimusehtojen avoimuudesta. Osallistumisvastuu perustuisi laissa säädettyyn vastuuperusteeseen, kyse olisi viranomaisen harkinnasta lakiin perustuvan vastuun toimeenpanemiseksi. Lakiin perustuvaa toimeenpanovaltaa käyttäessään viranomaisen on noudatettava lakia ja kuntalaisilla on oltava mahdollisuus seurata, miten kunta julkista valtaansa käyttää. Tämän kuntalaisten valvontaoikeuden vahvistamiseksi säädettäisiin, että osallistumisvastuun toimeenpanoa tarkoittavat sopimusehdot olisivat aina julkisia.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin maapolitiikan ohjelman käyttämisestä sopimusperusteisten maksujen yleisistä perusteista päättämiseen. Jos kunta päättää käyttää muita perusteita kuin mitä tässä luvussa on säädetty osallistumisvastuuta koskevien maksujen perusteista, sen olisi ennakolta päätettävä tällaiset maapolitiikan ohjelmassaan. Lisäksi ohjelmien yhteydessä olisi julkaistava mahdolliset kunnan etukäteen päättämät maankäyttösopimuksissa käytettävät malliehdot. Mallisopimusehdot voivat liittyä paitsi maapolitiikan maksuihin ja kustannuksiin, myös muihin maapolitiikan tavoitteisiin. Kunnat voivat päättää esimerkiksi maankäyttömaksujen yleisistä alennusperusteista. Tällaisista on päätetty kunnissa esimerkiksi energiatehokkuuden tai tietyllä alueella tavoitellun asuntotyyppijakauman toteutumisen edistämiseksi.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että sopimusehtojen olisi oltava objektiivisia, syrjimättömiä ja oikeasuhtaisia. Näitä hallintoa yleisemminkin sitovia oikeudellisia periaatteita olisi tarpeen korostaa sopimusten solmimiseen liittyvän laajan harkintavallan vuoksi sekä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn noudattamisen valvottavuuden vuoksi.

Pykälän 5 momentissa mainitut, ja hallinnon toimintaa koskevat oikeudelliset periaatteet yleisemminkin, ohjaisivat kuntien käytäntöjä esimerkiksi maksuvapautuksia tai –alennuksia myönnettäessä. Taloudellista arvoa omaavan edun, kuten maksualennuksen, myöntäminen potentiaalisessa valtiontukitilanteessa voi olla valikoivanakin muuta kuin valtiontukea, kunhan edistettävä tavoite on vahvistettu kunnassa etukäteen avoimella ja syrjimättömällä tavalla, kaikkia kohdellaan syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisesti, etu on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden ja tavoitteella ja tueksi laskettavalla edulla on olennainen yhteys.

141 §. *Maankäyttösopimuksista tiedottaminen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 4 momentin tapaan kunnan velvollisuudesta tiedottaa maankäyttösopimuksista kaavojen laatimisen yhteydessä. Sopimuksista olisi tiedotettava menettelyn eri vaiheissa sopivin tavoin. Aikomuksesta tehdä sopimus on tiedotettava jo kaavoituksen tietoaineiston yhteydessä ja lisäksi sopimuksista olisi tiedotettava kaavan valmisteluvaiheen ja kaavaehdotusta koskevan säännönmukaisen vuorovaikutuksen yhteydessä. Lisäksi lain 65 §:ssä säädettäisiin sopimuksia koskevan tiedon ilmoittamisesta kaavaa koskevassa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta arvioida ja tiedottaa, miten maankäyttömaksut kohdentuvat asemakaava-hankkeen aiheuttamien kunnan kustannuksien kattamiseen. Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tietojen koostamista maapolitiikan seurannan yhteenvetoon.

Pykälässä ei olisi vaatimuksia tietojen esittämisen tarkemmasta tavasta tai muodosta. Kunta voisi siten päättää tiedottamisen sisällöstä, laajuudesta, muodosta ja tavasta varsin itsenäisesti ja omista lähtökohdistaan käsin.

142 §. *Maksun määräämisen kynnysarvo.* Pykälässä säädettäisiin toteuttamismaksun maksuvelvollisten piiriä koskevasta alarajasta. Maksullisuuden kynnyksestä säädetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n 4 momentissa. Kynnysarvoksi esitettäisiin nykyisen 500 kerrosneliömetrin sijaan 250 kerrosneliömetriä. Kyse olisi aina uuden rakennusoikeuden syntymisestä, joka ilmaistaisiin säännöksessä puhumalla rakennusoikeuden lisästä. Rakennusoikeuden lisää arvioitaisiin sillä perustella, mikä on alueen vallitseva maankäyttö ja millainen asemakaava aluetta jo mahdollisesti koskee. Jos kyse on asemakaavan muutoksesta, olisi rakennusoikeuden lisäystä arvioitava suhteessa aiemman asemakaavan mukaiseen rakennusoikeuteen tai sitä suurempaan jo toteutuneeseen rakentamisen määrään. Jos kyse olisi ensimmäisestä asemakaavasta, olisi uuden asemakaavan synnyttämää rakennusoikeutta arvioitava suhteessa alueella jo olevien rakennusten rakentamisen määrään tai sellaiseen lailliseen alueen käyttömahdollisuuteen, joka aluetta lain mukaan jo koskee.

Jos rakennusoikeus on määritetty kaavassa muulla tavoin kuin kerrosneliömetrein tai jos alueen käyttötarkoitus on muu kuin asuntorakentaminen, olisi rakennusoikeuden lisäys laskettava siten, että se vastaisi arvoltaan edellä mainittua kerrosneliömetrin perusteella muodostuvaa kynnysarvoa. Laskelman tekeminen sisältäisi harkintaa, koska kerrosneliömetrien arvo kunnan eri alueilla voi vaihdella suuresti. Soveltamistilanteessa olisi pyrittävä löytämään arvo, joka vastaa mahdollisimman hyvin säännöksen tavoitetta ja joka kohtelee ihmisiä mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan kunnan oikeudesta määrätä koko kuntaa tai sen osaa koskevasta korkeammasta kynnysarvosta. Korkeampi kynnysarvo supistaisi säännöksen soveltamisalaan kuuluvien kiinteistönomistajien piiriä ja maksullisuuden alaa. Päätös olisi tehtävä maapolitiikan ohjelmassa.

143 §. *Maksun kustannuksiin sidottu enimmäismäärä ja ositteluperuste.* Pykälässä säädettäisiin maksun kustannusperusteisesta enimmäismäärästä kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti. Säännös vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 c, d ja e §:ää. Säännöstä kuitenkin tarkennettaisiin hieman nykyisestä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin osallistumisvastuun enimmäismäärästä sitomalla se kunnalle aiheutuviin kyseisen asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Huomioon otettavat kustannukset määriteltäisiin jäljempänä 146 §:ssä tarkemmin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n 1 momentin tapaan kiinteistönomistajien kustannusosuuksien määräytymisestä omistajien alueiden arvonnousujen suhteessa. Säännöksen sanamuotoa selkeytettäisiin hieman nykyisestä. Kunkin kiinteistönomistajan osuus laskettaisiin vertaamalla, mikä on kunkin rakentamiseen osoitettujen alueiden arvonnousu suhteessa kaikkien samalla asemakaava-alueella olevien rakennettavien alueiden yhteenlaskettuun arvonnousuun. Maksun rahamäärä saataisiin, kun näin saatu suhdeluku kerrottaisiin 146 §:n mukaan lasketuilla alueen toteuttamisen kustannuksilla.

144 §. *Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä.* Toteuttamismaksun arvonnousuun sidotuksi enimmäismääräksi ehdotetaan enintään 70 prosenttia maan arvonnoususta. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 f §:ssä säädetty vastaava määrä on korkeintaan 60 prosenttia maan arvonnoususta, joten arvonnousuun sidottu maksun lakisääteinen enimmäismäärän raja nousisi nykyisestä. Kuten nykyisinkin, arvonnousuun sidottu enimmäismäärä olisi kohtuullistava, sitä noudatettaisiin, jos 143 §:n mukaan määräytyvät kustannukset ylittäisivät jonkun maanomistajan kohdalla 70 prosentin arvonnousua vastaavan määrän.

Pykälän *2 momentissa* olisi nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 91 f §:ää vastaava säännös kunnanvaltuuston mahdollisuudesta päättää, että kunnassa noudatettaisiin laissa säädettyä alhaisempaa enimmäismäärää. Erona nykyiseen, päätös olisi tehtävä maapolitiikan ohjelman hyväksymismenettelyin. Menettelysääntö varmistaisi, että maksun perustetta koskevat määräykset olisivat helposti kaikkien saatavilla ja koostettuina kunnan maapolitiikan ohjelmaan.

145 §. *Arvonnousun määrän laskeminen.* Pykälässä säädettäisiin nykyistä tarkemmin arvonnousun laskennassa käytettävistä lähtöarvon ja loppuarvon arvohetkistä sekä arvonmuutoksen laskennan perusteista. Esityksessä ehdotettu perustuu pääasiassa kumottavan lain hallituksen esitykseen sisältyvään perustelutekstiin (MRL 91 c §:n perustelut). Kumottavan pykälän viittaukset katujen ilmaisluovutukseen jätettäisiin tarpeettomina pois ilmaisluovutusjärjestelmän poistuessa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, miten asemakaavoituksesta johtuva arvonnousu määriteltäisiin. Asemakaavassa osoitetulla rakennusoikeuden lisäyksellä tarkoitettaisiin asemakaavan muutostilanteessa muutoksen aikaansaamaa rakennusoikeuden lisäystä. Ensimmäisen asemakaavan tilanteessa rakennusoikeuden muutos tarkoittaisi sitä rakennusoikeuden määrää, joka alueelle syntyy, kun sille osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta verrattuna aiempaan. Tällöin asemakaava lisää rakennusoikeutta esimerkiksi suhteessa siihen, mitä alueella on jo rakentamisen vuoksi olemassa tai, jos alueella on voimassa suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava, jossa on enemmän rakennusoikeutta, suhteessa siihen, mitä alueelle on osoitettu yleiskaavassa.

Lähtöarvona arvonnousun määrittelyssä olisi *2 momentissa* säädetyn mukaisesti alueen arvo sillä hetkellä, kun kunta päätettyään asemakaavoituksen vireilletulosta ilmoittaa siitä julkisesti osallisille lain 65 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Vireilletulo voi koskea alueen ensimmäistä asemakaavaa tai asemakaavan muutosta.

Lähtöarvoa verrattaisiin 2 momentin mukaan loppuarvoon, joka olisi alueen arvo asianomaisen asemakaavan hyväksymishetkellä. Varsinainen toteuttamismaksun määräämistä koskeva päätös, jota varten arvonnousu laskettaisiin, olisi tehtävä jäljempänä säädetyllä tavalla viipymättä asemakaavan laatimisen jälkeen. Tällöin alueen loppuarvokin on jo arvioitavissa, koska asemakaava on hyväksytty aiemmin.

Arvon määrittäminen perustuisi *3 momentissa* säädetyn mukaisesti muilta osin lunastuslain säännöksiin, vastaava säännös on nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n 2 momentissa.

146 §. *Kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset.* Pykälän *1 momentti* vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 d §:n 2 momenttia toteuttamismaksun määräämisessä huomioon otettavista kustannuksista. Maksu ei voisi olla korkeampi kuin ne kustannukset, jotka kunnalle arviolta aiheutuvat asemakaava-alueen yhdyskuntarakentamisen toteuttamisesta. Pykälätekstin ymmärrettävyyden ja täsmällisyyden lisäämiseksi 1 momentissa käytettäisiin luettelomuotoa.

Asemakaava-alueita laajempaa käyttäjäkuntaa palvelevan infrastruktuurin kustannuksia voitaisiin ottaa huomioon vain osittain. Sääntely vastaisi tältä osin voimassa olevaa lakia, sillä nykyisen säännöksen pykäläkohtaisissa perusteluissa (MRL 91 d §) on lausuttu vastaavasti laajempaa aluetta palvelevien kustannusten huomioon ottamisesta vain osittain. Kustannuksiin ei voitaisi jyvittää mukaan kokoojakatuja, siltoja tai muita laajempia alueita palvelevia rakenteita muuta kuin siltä osin, kun ne palvelisivat kyseisen asemakaava-alueen tontteja.

Pykälän *2 momentissa* olisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 d §:n 2 momenttia vastaava säännös huomioon otettavien kustannusten kohtuullisuudesta. Säännökseen esitetään

lisäksi aiemmin syntyneiden kustannusten huomioon ottamiselle 15 vuoden aikarajaa siten, että tätä ennen syntyneitä kustannuksia ei voitaisi ottaa huomioon. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 e §:ssä ei ole säädetty vastaavasta aikarajasta. Asemakaava-alueiden yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien toteuttamisen elinkaari on pitkä ja niille sijoittuvat toiminnat voivat palvella suunnitellusti useita eri aikoina syntyviä asemakaava-alueita, jonka vuoksi kustannusten taannehtivasta huomioon ottamisesta on tarpeen säätää laissa.

Taannehtivasti kustannuksia voitaisiin ottaa huomioon, jos niiden syntymisestä olisi kulunut edellä mainittu 15 vuotta tai sitä vähemmän, ellei olisi erityistä syytä ottaa tätä vanhempiakin kustannuksia huomioon. Erityinen syy, jollainen on perusteltava, voi liittyä esimerkiksi alueen tai kaavahankkeen yksilöllisiin olosuhteisiin tai luonteeseen.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan laskelman tekemisestä joko arvion tai toteutuneiden kustannusten mukaan. Todellisia kustannuksia käytettäisiin siltä osin kuin tiedot olisivat olemassa laskelman tekohetkellä. Osaksi kustannukset ovat vielä syntymättä, koska asemakaavaa vasta laaditaan, joten tulevien toteuttamiskustannusten osalta laskelma perustuisi kustannukset ennakoivaan arvioon.

Kustannusten arviointi etukäteen perustuu käytännössä kunnan tietoihin vastaavien alueiden toteutuneiden kustannusten keskimääräisistä hinnoista menneisyydessä. Tämän vuoksi 3 momentissa säädettäisiin keskimääräisten kustannusten käyttämisen mahdollisuudesta, ellei olisi erityistä alueeseen tai olosuhteisiin liittyvää syytä arvioida syntyviä kustannuksia toisin.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin oikeudesta käyttää vakiomääräisiä osuuksia arvioitaessa, miltä osin yleiset alueet ja yleisten rakennusten rakentamiseksi varatut alueet palvelevat kutakin asemakaava-aluetta. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että usein yleisiin tarkoituksiin osoitettu alue palvelee lähinnä sen asemakaava-alueen kiinteistöjä, jolle yleinen alue sijoittuu. Tällöin kustannukset voidaan kohdistaa kokonaisuudessaan kyseisen asemakaava-alueelle, tästä säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti pykälän *5 momentissa*.

Jos alueiden tuottaman palvelun on kuitenkin jo kaavaa laadittaessa arvioitu tai todettu jakautuvat merkittävissä määrin useiden asemakaava-alueiden palvelutarpeisiin, olisi tämä otettava kunkin kaava-alueen maksuja määrättäessä huomioon. Kunta voisi käyttää halutessaan vakioolettamien sijaan tapauskohtaisia tarkempia tietoja taikka vakiomäärien ja tarkempien tietojen yhdistelmää.

Arvioitaessa, missä määrin yleisiin tarkoituksiin varattu alue palvelee kutakin asemakaava-aluetta, käytetään samoja suunnitteluperiaatteita kuin asemakaavoja laadittaessa. Asemakaavoja laadittaessa otetaan huomioon asemakaava-aluetta ympäröivä todellisuus ja lähiympäristön asemakaavat. Toiminnallisia kokonaisuudet eivät ole välttämättä samat kuin hallintopäätöksin määrätyt asemakaava-alueet, jolloin eri asemakaava-alueiden yleisiin tarkoituksiin varatut alueet voivat palvella kiinteistöjä yli hallinnollisten päätösten rajojen.

Asemakaavoja laadittaessa noudatetaan esimerkiksi viheralueiden osalta suunnitteluperiaatteita, joiden avulla tunnistetaan virkistysalueiden pinta-ala- ja etäisyystarve asukasta kohden erilaisilla alueilla eri sijainneilla ja saavutettavuudella. Kun maksua varten määritellään, kuinka paljon tietty asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitseva puisto tai muu yleinen alue asemakaava-alueen kiinteistöjä palvelee, käytetään samoja olettamia ja laskennallisia arvioita, kuin asemakaavoja laadittaessa. Käytännössä katujen ja puistojen käyttäjäkunta määräytyy aikanaan sen mukaan, miten ihmiset alueita kulkemiseen tai virkistäytymiseen ryhtyvät käyttämään, tätä oikeaa käyttöä asemakaavoja laadittaessakin ennakoidaan ja suunnitellaan.

Yleisten tonttien kohdalla kunnan eri toimialojen, kuten varhaiskasvatuksen ja koulutoimen, päätöksillä paljolti ratkaistaan, mistä yleisen rakennuksen käyttäjät, kuten koulujen ja päiväkodin lapset, tulevat. Näitä tarpeita ja käytäntöjä ennakoidaan esimerkiksi kouluverkkosuunnittelussa opetustoimessa, jossa muun muassa koulukokotavoitteet, väestöennusteet ja lain säännökset koulumatkojen pituudesta ja enimmäisajoista asettavat suunnittelulle reunaehtoja. Kaavoitustoimessa eri sektorien tulevaisuudenkuvat otetaan huomioon kun päätetään, kuinka paljon, minne ja minkä kokoisia alueita näitä toimintoja varten tarvitaan ja kuinka laajalta alueelta palveluiden käyttäjät tulevat. Samat ratkaisuperiaatteet ovat pohjana myös maksuista määrättäessä.

147 §. *Kustannusten huomioon ottaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kustannusvastaavuuden vaatimuksen mukaisesti, että maksua ei voi periä samasta suoritteesta useampaan kertaan. Periaatteesta säädettäisiin *1 momentissa*. Periaate olisi voimassa riippumatta siitä, missä menettelyssä kustannukset olisi määrätty tai sovittu maksettavaksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kunnan oikeudesta käyttää samoja kustannuksia maksun perusteena kuitenkin silloin, jos osa kustannuksista on jäänyt kattamatta arvonnousuun perustuvan maksun enimmäismäärän vuoksi.

Voimassa olevan lain perusteluiden (MRL 91 c §) mukaan niitä kustannuksia, jotka ovat jääneet maksujen ulkopuolelle maksullisuuden kynnysarvojen vuoksi, ei saisi ottaa kustannuslaskennan pohjaan mukaan lainkaan, jotta ne eivät jyvittyisi muiden asemakaava-alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajien maksettavaksi. Tällaiset kustannukset on katettava muilla kunnan tuloilla. Lakia ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin selvyyden vuoksi ja julkisoikeudellisten maksujen kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti, että toteuttamismaksua ei saisi periä sellaisista kustannuksista, joiden kattamiseksi peritään muita maksuja.

Lisäksi *4 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 91 e §:ää vastaavasti, että kiinteistönomistajan jo suorittamat maksut olisi otettava uutta maksua määrättäessä huomioon. Nykyisen pykäläluettelon sijaan periaate jo suoritettujen maksujen tai vastaavien suoritusten huomioon ottamisesta ilmaistaisiin yleisemmässä muodossa. Kiinteistönomistajan vaihtuminen ei tätä säännöstä tulkittaessa vaikuttaisi sen arvioimiseen, onko kiinteistöltä jo suoritettu maksu vai ei.

148 §. *Maksuvelvollinen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 91 i §:n 1 momenttia vastaavasti, kuka vastaa toteuttamismaksusta. Vastuutaho säilyisi nykysääntelyn mukaisena, maksu määrättäisiin sille, joka omistaa alueen maksun määräämistä koskevan päätöksen tekemisen hetkellä tai jolle alue on vastikkeettomalla saannolla siirtynyt.

149 §. *Päätös maksun määräämisestä.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 g §:n 1 momenttia kunnan päätöstoimivallasta. Kunnan olisi tehtävä päätös *1 momentin* mukaan viipymättä, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa asemakaavan hyväksymispäätöksen tekemisestä. Voimassa olevassa laissa ei ole säädetty vuoden määräajasta. Päätöksen tekemisellä tarkoitettaisiin säännöksessä kunnan viranomaisen päätöksentekopäivää. Näin säädettäessä esimerkiksi mahdollinen tiedoksisaannissa tapahtuva, viranomaisesta riippumaton viive ei vaikuttaisi määräajan kulumiseen.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 g §:n 2 momenttia siltä osin kuin siinä säädetään tonttijaosta toteuttamismaksun määräämisen edellytyksenä. Säännöstä joustavoitettaisiin kuitenkin nykyisestä siten, että tonttijakosuunnitelmaa ei olisi välttä-

mätöntä tehdä vielä asemakaavapäätöksen kanssa samanaikaisesti, kunhan tonttijakosuunnitelma tehdään ennen toteuttamismaksun määräämistä. Sen varalta, että asemakaavapäätös ei muutoksenhaun vuoksi tulisi heti täytäntöönpanokelpoiseksi, on lain 340 §:ssä säädetty mahdollisuudesta sallia tonttijakosuunnitelman laatimiseen ryhtyminen asemakaavan lainvoimaisuudesta huolimatta.

Pykälän 2 momentin mukaan tonttijakosuunnitelmaa ei tarvittaisi lainkaan, jos koko rakennuskorttelin alue tai kyseinen osa-alue olisi saman omistajan omistuksessa ja alue olisi osoitettu samaan käyttötarkoitukseen. Tällöin olisi mahdollista määrätä maksu korttelikohtaisesti tai osa-aluekohtaisesti. Säännös vastaisi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 91 g §:n loppuosaa kuitenkin siten muutettuna, että maksu voidaan määrätä koko korttelin sijaan sellaiselle korttelin osa-alueelle, joka on osoitettu asemakaavassa yhtenäisesti samaan käyttötarkoitukseen.

Maksu olisi *3 momentin* mukaan sitä maanomistajalle määrättäessä eriteltävä esitonteittain. Esitontti ei välttämättä ole yhden maanomistajan omistuksessa kiinteistöjärjestelyn keskeneräisyyden vuoksi, joten maksuvastuun erittely sekä omistajittain että esitonteittain olisi tarpeen maksun määrän, maksun alueellisen kohdentumisen ja maksuvelvollisen maksuosuuden selvittämiseksi. Jos kiinteistö omistetaan murto-osaisesti, ei erittelyä olisi tarpeen tehdä murto-osien omistajille, sillä heidän keskinäiset oikeudelliset suhteensa maksunkin osalta määräytyvät yhteisomistuslain tai muun jakamatonta yhteisomistusta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Kaava-alueella useita esitontteja tai alueita omistavalle henkilölle määrätään yksi hallinnollinen maksu, jossa on kuitenkin selkeästi eritelty, mistä maksu muodostuu ja miten se kohdistuu eri esitontteihin tai alueisiin.

Asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen muuten sovellettaisiin hallintolakia, asiasta säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti *4 momentissa*. Koska päätös on asianosaista velvoittava, on sitä koskeva tiedoksianto toimitettava hallintolain 60 §:n mukaisesti todisteellisesti. Asian ratkaisemiseen sovelletaan hallintolain 7 lukua esimerkiksi päätöksen perustelemisesta.

150 §. *Lausunnon pyytäminen ja kiinteistönomistajan kuuleminen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asianosaisten kuulemisesta, *2 momentissa* lausunnon pyytämisen ajankohdasta ja *3 momentissa* kunnan oikeudesta poiketa Maanmittauslaitoksen lausunnosta erityisestä syystä.

Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 h §:ää.

151 §. *Maksulle suoritettava korko.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 g §:n 3 momenttia maksulle laskettavasta 2 prosentin korosta. Pykälässä säädettäisiin kuitenkin kahden vuoden määräajan alkamisen ajankohdasta hieman nykyistä täsmällisemmin. Lisäksi rakennuskieltoon viitattaisiin yleisesti, nimeämättä erikseen niitä lainkohtia, jotka voivat olla kiellon asettamisen tai syntymisen perusteena. Tavoitteena on säätää rakennuskielloista siten, että mikä tahansa rakennuskielto, joka estää maanomistajaa rakentamasta toteuttamismaksun perusteena olevan asemakaavan mukaisesti, olisi otettava huomioon korkoa laskettaessa. Tällä ei tarkoitettaisi kuitenkaan 100 §:ssä tarkoitettua tontin rekisteröinnin turvaamiseksi säädettyä rakentamiskieltoa, jonka poistuminen on esitontin omistajan omalla vastuulla ja lohkomishakemuksen takana.

152 §. *Maksuunpano.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 i §:ää sekä 91 j ja k §:n maksuunpanoa koskevia momentteja.

Maksusta ensisijaisesti vastuussa oleva olisi määritelty jo edellä 148 §:ssä, tämä otettaisiin *1 momentin* kirjoitusasussa huomioon. Muuten pykälän 1 momentti vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 i §:n 2 momenttia.

Pykälän *2 momentissa* olisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 j §:n 2 momenttia vastaava säännös osittaisesta maksuunpanosta. Maksu voitaisiin toimeenpanna siltä osalta aluetta, jolla maksuunpanon peruste laukeaisi. Momentissa mainittaisiin nykylakia täydentäen rakentamisen osittaisen toteuttamisen lisäksi alueen osittainen vastikkeellinen luovutus.

Pykälän *3 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 k §:n 2 momenttia.

Pykälän *4 momentti* vastaisi tavoitteiltaan voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 l §:ää. Siinä säädettäisiin maksun kohdentamisesta maksuunpanovaiheessa. Kohdentamistarve voi syntyä erilaisista syistä, esimerkiksi tonttijakosuunnitelman muuttamisesta tai alueen osittaisesta luovuttamisesta uudelle omistajalle.

Momentissa kohdentamisen tarpeesta säädettäisiin nykyistä yleisemmin luettelematta niitä lainkohtia, jotka aiheuttavat asiallisen tarpeen maksun kohdentamiseen uudelleen tai tarkemmin kuin mitä maksua määrättäessä on tehty. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että maksua kohdennettaessa on noudatettava, mitä maksun määräytymisen perusteista tässä luvussa säädetään.

153 §. *Maksulippu ja maksun suorittaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 j §:n 1 momenttia maksulipun toimittamisesta sekä 3 momenttia maksamisen määräajasta ja rakentamiskehotuksen vaikutuksesta maksamisen määräaikaan. Maksulipun toimittamisen tiedoksianto olisi tehtävä oikeussuojasyistä todisteellisesti.

154 §. *Maksun muuttaminen ja oikaiseminen.* Pykälä vastaisi sisällöltään kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 m, n ja o §:ää. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin maksun raukeamisesta, *2 momentissa* maksusta vapauttamisesta tai sen lykkäämisestä, *3 momentissa* maksun oikaisemisesta maksuunpanon yhteydessä ja *4 momentissa* asian vireillepanijasta.

Säännösten sanamuotoja tarkennettaisiin nykysääntelyyn nähden harkintavallan täsmentämiseksi niin, että mahdollinen maksuvapautus tai väliaikaiseen syyhyn perustuva maksun lykkääminen olisi myönnettävä yhtäläisesti kaikille, joiden kohdalla edellytykset täyttyvät. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin selvyyden vuoksi vireillepanijaa koskeva säännös. Kunnan olisi tarvittaessa tehtävä uusi päätös viran puolesta, kun se huomaisi tilanteen muuttuneen. Asian käsittelyssä noudatettaisiin muuten hallintolakia.

155 §. *Maksun viivästyskorko, ulosottokelpoisuus ja suoritus muuna kuin rahana.* Pykälässä säädettäisiin viivästyskorosta, maksun ulosottokelpoisuudesta ja oikeudesta sopia maksusuorituksesta muuna kuin rahana.

Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 j §:n 3 momenttia verojen ja maksujen täytäntöönpanoa koskevan lain soveltamisen osalta. Lisäksi se vastaisi mainitun pykälän 4 momenttia viivästyskorosta sekä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 k §:n 1 momenttia maksun suorittamisesta muuna kuin rahana.

Kumotun veroulosottolain sijaan säännöksessä viitattaisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

156 §. *Kunnan yhdyskuntarakentamisen toteuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin kustannusvastaavuuden periaatteen noudattamiseksi kunnan velvollisuudesta toteuttaa ne alueet, joiden kustannusten kattamiseksi toteuttamismaksu on määrätty. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että toimenpiteet on toteutettava viimeistään silloin, kun maankäytön kehitys sitä edellyttää. Tämä edellytys on yleisten alueiden toteuttamisen osalta osittain sama kuin lain 105 §:ssä säädetty kunnan velvollisuus ryhtyä yleisten alueiden toteuttamiseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että kunnan on vaadittaessa palautettava maksu sen maksaneelle, jos maksun perusteena olleet toimenpiteet ovat jääneet olennaisilta osiltaan toteutumatta ja maksun maksamisesta on kulunut 15 vuotta. Kuitenkin perusteltu hyväksyttävä syy voisi oikeuttaa kunnan pitämään saamansa maksun, vaikka toimenpiteitä ei olisi toteutettu 15 vuoden kuluessa maksun saamisesta. Jos kunta on toteuttanut toimenpiteet vain osittain, voitaisiin palauttaa se määrä, joka vastaa toteutumatonta osuutta maksetuista toimenpiteistä. Säännös on tarkoitettu perälaudaksi, joka osaltaan edistäisi asemakaava-alueiden toteutumista suunnitellusti ja jota tarvitaan maksujen kustannusvastaavuuden varmistamiseksi. Säännöstä ei ole ajateltu käytännössä sovellettavaksi kuin poikkeuksellisissa tilanteissa.

157 §. *Kustannusten tietoaineisto, maksujen luettelo ja rekisterimerkinnät.* Pykälä vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 91 p §:ää, kuitenkin niin, että siihen lisättäisiin kustannusvastaavuuden seurantaa varten tarpeelliset kohdat.

Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin kunnan velvollisuus ylläpitää tarvittavia seurantatietoja. Tietoja olisi kerättävä kustannusten ja maksujen kustannusvastaavuuslaskelmien sekä yhdyskuntarakentamisen kustannusten alueellisen kohdistamisen mahdollistamiseksi.

Kunnan olisi *2 momentin* mukaan pidettävä nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 91 p §:ää vastaavasti yllä ajantasaista luetteloa toteuttamismaksujen tilanteesta. Pykälässä viitattaisiin viranomaisen asiarekisteriin, jota koskevat säännökset ovat tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalain 6 luvussa tarkoitetusta asiarekisteristä voitaisiin tarvittaessa tuottaa maksuja koskevia luettelotietoja. Tiedot olisi tietojärjestelmään luotujen raporttipohjien avulla tai muutoin mahdollista järjestää kunnassa niin, että ne saataisiin kerättyä laadukkaasti ja vaivattomasti tämän luvun mukaisten luettelointitehtävien hoitamiseksi. Tietoa tarvitsisivat esimerkiksi korvausvelvolliset alueiden omistajat sekä kunnan viranomaiset. Kunnassa tietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi selvitettäessä, mistä yhdyskuntarakentamisen kustannuksista on määrätty maksuja, mille alueille kustannukset kohdistuvat ja miten ne on jyvitetty sekä kenelle maksuja on määrätty tai miten niistä on sovittu ja ilmoitettu lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjälle.

Kunnan tiedonhallinnassa olisi tarpeen ottaa huomioon velvollisuus ilmoittaa maksusta ja sitä koskevista tapahtumista *3 momentin* mukaisesti lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjälle. Pykälän 3 momentin sanamuotoa päivitettäisiin nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslain 91 p §:n 3 momentissa säädetystä, sillä kirjaamisasioiden rekisterinpitäjä on lakimuutosten vuoksi tässä välissä muuttunut. Kirjaamisviranomaiselle olisi toimitettava tarvittavat tiedot, jotta maksua koskevan merkinnän tekeminen ja lopulta maksutiedon poistaminen rekisteristä tapahtuisi laadukkaasti ja oikea-aikaisesti.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin toteuttamismaksun perusteen syntymistä koskevan tiedon ilmoittamisesta lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjälle. Edellä 149 §:n mukaisesti kunnalla on asemakaavan hyväksymisen jälkeen vuosi aikaa tehdä päätös toteuttamismaksusta. Ehdotuksen 148 §:n mukaan maksu määrätään sille, joka omistaa kiinteistön maksun määräämisen hetkellä. Tavanomaisesti kunta sopinee maksuista maanomistajan kanssa etukäteen maankäyttösopimuksin, eikä kiinteistöön näin ollen kohdisteta toteuttamismaksua. Jos maksuista ei sovita ja kunta

aikoo määrätä toteuttamismaksun, olisi tätä koskeva tieto tärkeä julkaista kiinteistöjen vaihdannan sujuvuuden vuoksi julkisessa rekisterissä. Sopiva rekisteri olisi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri. Kunnan olisi ilmoitettava maksuvastuusta rekisterinpitäjälle pykälässä ehdotetussa kuukauden määräajassa.

22 luku **Rakentamisvelvoite**

158 §. *Rakentamisvelvoitteen asettaminen*. Pykälä vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ää kunnan oikeudesta antaa rakentamiskehotus.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin määräyksen antamisen edellytyksistä. Pykälässä ehdotetaan päätöksentekijäksi kunnan monijäsenistä toimielintä määräykseen liittyvän lunastusuhan vuoksi. Voimassa olevan lain tapaan määräys olisi annettava sekä maan omistajalle että haltijalle, jos nämä olisivat eri tahot.

Asemakaavan mukainen rakennuspaikka voi olla joko esitontti, kiinteistötekninen tontti taikka asemakaavan mukainen muu rakennuspaikka, joita esiintyy silloin, kun asemakaava-alueelle ei ole tarpeen tehdä tonttijakosuunnitelmaa. Luvussa käytettäisiin näistä yhtenäistä nimitystä rakentamisvelvoitealue. Se tarkoittaisi kaikkia edellä mainittuja rakennuspaikan muotoja. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 4 momentin kaltainen rakennuspaikan rinnastaminen tonttiin kävisi täten tarpeettomaksi.

Rakentamisvelvoitteen antamisen 1 momentissa säädetyistä edellytyksistä kaksi ensimmäistä ovat samat kuin voimassa olevassa laissa. Ensimmäiseen kohtaan lisättäisiin kuitenkin asemakaavapäätöksen lainvoimaisuutta koskeva edellytys. Toisaalla hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta, jonka mukaan kaavapäätöksiä ei enää kuuluteta erikseen voimaan, vaan päätös on viimeistään lainvoimaisuuden saatuaan täytäntöönpantavissa. Uuteen kolmanteen kohtaan ehdotetaan lisättäväksi tapauskohtaista perusteluvelvollisuutta tarkoittava ehto määräyksen antamisen ajankohtaisuudesta ja tärkeydestä. Esimerkiksi niillä alueilla, joiden infrastruktuuri on jo rakennettu ja palvelut järjestetty ja joihin kohdistuu rakentamispainetta, kaavan toteuttaminen voisi olla tärkeää. Säännöksen tarkoituksena on lisätä harkintavallan käytön ennustettavuutta erityisesti tilanteissa, joissa asemakaava on ollut pitkään voimassa ja asianosaisilla on tarpeen saada tietää ne perusteet, joiden vuoksi velvoitteen käyttämiseen on päätetty ryhtyä tietyllä rakennuspaikalla tiettynä ajankohtana.

Perusteluvelvollisuus ja päätöksenteon johdonmukaisuus ovat tärkeitä etenkin silloin, jos päätös vaikuttaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten oikeuteen valita asuinpaikkansa, kodin suojaan tai oikeuteen harjoittaa elinkeinoa. On mahdollista, että rakentamisvelvoitealueella harjoitetaan jotain näistä toiminnoista ja määräyksen antamisen vuoksi toiminnan jatkaminen vaikeutuu tai estyy lähitulevaisuudessa osin tai kokonaan. Rakentamisvelvoitteen antamisen tärkeyttä arvioitaessa on toisaalta kiinnitettävä huomiota niihin mahdollisiin seurauksiin, joita tontin käytöstä kaavasta poikkeavaan tarkoitukseen saattaisi kunnan kehitykselle olla.

Momentin 4 kohdassa oleva peruste rakentamisvelvoitealueen omistusoikeuden kuulumisesta samalle omistajalle ja hallintaoikeuden kuulumisesta samalle haltijalle, silloin kun haltija on eri kuin omistaja, on olemassa oleva harkintaperuste, joka nostettaisiin vanhoista perusteluista lakitekstiin.

Omistuksen yhtenäisyys velvoitteen asettamisen edellytyksenä olisi tärkeä määräajan riittävyyteen vaikuttava tekijä. Ensinnäkin rakentamisluvan myöntäminen edellyttää rakennuspaikan omistuksen yhtenäisyyden hankkimista, joten rakentamislupavaiheeseen päästään nopeammin, jos omistus on jo yksissä käsissä. Jos näin ei olisi, pitäisi rakentamisvelvoitteen kohteen panna

vireille tonttijakosuunnitelman tekeminen ja siihen perustuva mahdollinen tontinosan lunastaminen. Päätöksistä voisi valittaa, joten päätöksen lainvoimaistuminen ja rakentamiseen ryhtyminen voisivat viivästyä viranomaismenettelyiden jonoutumisen tai muutoksenhaun vuoksi sillä tavoin, että mahdollisuus rakentaa rakennus valmiiksi annetussa kolmen vuoden määräajassa vaikeutuisi.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 2 momenttia. Siihen lisättäisiin yleisviittauksin rakentamisluvan myöntämisen estävät rakennuskiellot sekä mahdollinen muusta lainsäädännöstä johtuva kielto käyttää aluetta rakentamiseen. Rakentamisvelvoitetta ei voisi asettaa, jos sen mukaista rakentamista ei tosiasiallisesti voitaisi toteuttaa. Syy rakentamisen estymiseen voisi olla esimerkiksi suojellun luontotyypin löytyminen tai vastaava muu seikka, joka estäisi rakentamisen alueen asemakaavasta ja lähtökohtaisesta rakentamiskelpoisuudesta huolimatta. Jos velvollisuus olisi epähuomiossa asetettu tämän momentin vastaisesti, koskisi raukeaminen näitäkin tilanteita. Ainoastaan tonttijakosuunnitelman toimeenpanoa koskeva 100 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto olisi laadultaan sellainen, että sitä ei otettaisi huomioon tätä momenttia sovellettaessa.

Pykälän *3 momenttiin* lisättäisiin informatiiviset viittaukset hallintolain säännöksiin. Hallintolakia noudatetaan esimerkiksi päätöksen sisällön ja perustelemisen osalta, kun erityislaissa ei ole omaa säännöstä näistä hallintomenettelyn olennaisista vaatimuksista. Vaatimus päätöksen todisteellisesta tiedoksiannosta nostettaisiin asetuksesta lain tasolle. Päätöksen velvoittavan luonteen vuoksi todisteellinen tiedoksianto on tarpeellinen.

Laissa ei olisi edelleenkään yleisiä säännöksiä rakentamisvelvoitteen mahdollisesta muuttamisesta tai peruuttamisesta. Koska rakentamisvelvoitteen asettaminen on toimenpiteeseen ryhtymisen osalta kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnan alainen asia, voisi kunta myöskin muuttaa tai peruuttaa päätöksensä, jos se voisi tapahtua asianosaisten oikeuksia ja etuja loukkaamatta. Tällainen päätös tehtäisiin samalla menettelyllä kuin rakentamisvelvoitteen asettaminen.

159 §. *Velvollisuus rakentaa määräajassa.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 3 momentin vastaavaa kohtaa. Siinä täsmennettäisiin rakentamisvelvollisuuden sisältöä kytkemällä se lain tekstiin rakentamisvelvoitteen asettamisen edellytyksistä ja siihen, mitä kunta on tarkemmin päätöksessään määrännyt. Säännöksessä velvoitettaisiin kunta asettamaan päätöksessään rakentamiselle määräaika, jonka lyhimmästä mahdollisesta ajasta säädettäisiin laissa. Velvoitteen täyttyminen kytkettäisiin jäljempänä säädettyyn rakentamislupamenettelyn loppukatselmuksen tekemiseen.

Omistajan ja haltijan kesken velvollisuus kohdentuisi sen mukaan, mitä laissa säädetään ja mitä osapuolet mahdollisesti ovat sopineet. Maanomistajalla olisi joissain tilanteissa, jäljempänä 167 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä, myös mahdollisuus lakkauttaa haltijan oikeus, jos se olisi esteenä rakentamisvelvoitteen noudattamiselle.

160 §. *Viranomaisen kiirehtimisvelvollisuus.* Säännös olisi uusi ja siinä säädettäisiin velvollisuudesta käsitellä velvoitteen täyttämisen edellytyksenä oleva hallintoasia tarvittaessa kiireellisenä, jos se olisi tarpeen rakentamisvelvoitteelle asetetun määräajan noudattamisen vuoksi. Säännös antaisi samalla viranomaisille oikeuden käsitellä asia jonon ohi. Tyypillisimmät hallintoasiat, jotka voisivat tulla kyseeseen, ovat rakennuspaikkaa koskeva tonttijakosuunnitelma, kiinteistönmuodostaminen tai rakentamislupa.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin mahdollisen jatkoajan myöntämisestä niitä tilanteita varten, joissa esimerkiksi muutoksenhaku tekisi velvoitteen noudattamisesta käytännössä mahdotonta ilman lisäaikaa.

161 §. *Kunnan lunastusoikeus velvoitteen noudattamatta jättämisen vuoksi.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 3 momenttia kunnan lunastusoikeudesta. Siinä todettaisiin selvyyden vuoksi, että sekä määräys että lunastusoikeus raukeaisivat, jos kunta ei pane lunastamista koskevaa asiaa vireille laissa säädetyssä ajassa. Lisäksi säädettäisiin nykyistä tarkemmin rakentamisvelvoitteen täyttymisestä lunastusmenettelyn aikana. Kunnan oikeus lunastaa raukeasi myös silloin, jos rakentaminen saatetaan loppuun ja loppukatselmus tehdään lunastamista koskevan asian ollessa vielä vireillä. Lunastamisuhan tarkoituksena on ollut asemakaavan toteuttaminen, joten rakentamisvelvoitteen täyttäminen määräajan jälkeenkin toteuttaa tämän päämäärän eikä lunastaminen ole tämän vuoksi enää tarpeen rakentamisen toteuttamiseksi.

162 §. *Rakentamisvelvoitteiden luettelo ja rekisterimerkinnät.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 5 momenttia rakentamiskehotuksen luetteloinnista ja rekisteröinnistä. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, saantomiehen velvollisuus noudattaa rakentamisvelvoitetta liitettäisiin kunnan ylläpitämän rekisterin luettelomerkinnän sijaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, joka on kiinteistöjen ostajille ja muille saantomiehille tunnetumpi kuin kuntien erityisrekisterit ja josta tietoja katsotaan säännönmukaisesti kiinteistöjen vaihdannassa. Vanhojen tapausten varalta olisi tarpeen säätää siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen uuden lain voimaantuloa annetuissa rakentamiskehotuksissa noudatettaisiin tältä osin vanhaa lakia.

Kunnalle jäisi edelleen rinnakkainen luetteloin tivelvollisuus, mutta laissa tuotaisiin esille, että luettelon koostamisessa voitaisiin hyödyntää tiedonhallintalaissa tarkoitettua viranomaisen asiarekisteriä, josta luettelon tiedot olisivat haettavissa tarvittaessa luettelomuotoon tietokokonaisuudet yksilöivillä tunnuksilla ja metatiedoilla. Sinällään vanhankin lain mukainen erillinen paperinen tai sähköinen luettelo voi olla uuden lain vaatimukset täyttävä asiarekisteri tai sen osa, jos se täyttää tiedonhallintalain asiarekisteriä koskevat vaatimukset.

Luetteloitavista tiedoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tällä hetkellä luetteloitavista tiedoista on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 101 §:ssä, jota vastaavat säännökset olisi tarkoitus antaa asetuksin myös uuden lain nojalla.

23 luku **Lunastaminen**

163 §. *Tiealueen omistusoikeuden siirtyminen kunnalle asemakaava-alueella.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 93 §:ää, joka koskee maanteiden alueiden omistusoikeuden siirtymistä valtiolta kunnalle asemakaavan voimaantullessa. Säännöksessä käytetään lainvoimaisuuden käsitettä, sillä erillistä voimaantulokuulutusta kaavojen lainvoimaisuuden jälkeen ei enää esitetä säädettäväksi.

164 §. *Julkisyhteisön oikeus lunastaa asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue.* Pykälässä säädettäisiin eräiden julkisyhteisöjen oikeudesta saada asemakaavassa yleiseen tarkoitukseen niiden tarpeisiin osoitettu alue lunastamalla omistukseensa ilman lunastuslupaa. Säännös vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:ää. Asemakaava toimisi nykyiseen tapaan lunastamiseen oikeuttavana erityisenä lunastusperusteena.

Lunastamisen kohde olisi alue, joka on asemakaavassa tarkoitettu kyseisen julkisyhteisön yleisiin tarpeisiin ja joka yksilöidään lunastustoimitusta koskevassa hakemuksessa. Lunastettavan alueen tai kolmiulotteisen tilan käyttötarkoitus ja rajaus käyvät ilmi asemakaavan ja mahdollisen tonttijakosuunnitelman sisällöstä.

Jotta säännöksen soveltamisala olisi alueen rajauksen osalta selkeä, siinä lueteltaisiin ne kaavan mukaiset tai kiinteistönmuodostamiseen liittyvät asemakaavan rakennuskorttelin sisäisten alueiden rajaamisen muodot, jotka voivat olla mahdollisia. Näitä olisivat, kaavan sisällöstä ja suunnittelun vaiheesta riippuen, kortteli, korttelinosa, esitontti, tontti tai kaavan mukainen muu rakennuspaikka. Voimassa olevan lain 96 §:ssä mainitaan vain asemakaavan mukainen tontti, mutta säännöstä on sovellettu tarpeen mukaan ehdotetun sanamuodon mukaisesti laajemminkin rakennuspaikkoihin.

Kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n laitos-ilmaisut ehdotetaan jätettäviksi pois laista, sillä julkisyhteisöjen järjestämisvastuulla olevat tehtävät voidaan organisoida nykyään monin muinkin tavoin kuin laitoksin. Säännöksessä ei ole siten tarpeen mainita yhtä julkishallinnon organisoitumisen muotoa erikseen.

Asemakaava voi toimia lunastusperusteena, kun kaava on hyväksytty ja hyväksymistä koskeva päätös on täytäntöönpantavissa. Täytäntöönpanokelpoisuus edellyttää muualla laissa säädetyn mukaisesti yleensä päätöksen lainvoimaisuutta tai erillistä täytäntöönpanoon oikeuttavaa säännöstä tai päätöstä, jonka noudattamista hallintotuomioistuin ei ole keskeyttänyt.

Pykälän *2 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n 2 momenttia maanalaisen maankäytön rajoittamisesta. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus hankkia tai lakkauttaa lunastamalla maanalaista tilaa koskeva erityinen oikeus. Edellytyksenä lunastamiselle olisi, että kaavan toteuttaminen vaatii lunastamista. Erityinen oikeus olisi määritelty lain määritelmäpykälässä. Tällainen oikeus voisi olla esimerkiksi maa-aineksen irrottamisoikeus, oikeus voitaisiin myöntää samalla kun lunastajalle annetaan käyttöoikeus maanalaiseen tilaan.

Pykälässä *yleisiin tarkoituksiin osoitetuilla alueilla* tarkoitetaan kunnan yleisten alueiden (103 §) lisäksi sellaisia asemakaava-alueita, jotka on osoitettu kaavassa valtion tai muun julkisyhteisön tarkoituksiin ja toteutusvastuulle.

165 §. *Kunnan oikeus lunastaa yleiskaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue.* Pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta saada lunastuslupa sille tai kuntayhtymälle yleiskaavassa varatun alueen hankkimiseksi kunnan omistukseen. Säännös vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin kohtaa kunnan oikeudesta lunastaa alue, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Sanaa laitos ei ehdoteta uuteen lakiin, sillä kunta tai kuntayhtymä voi organisoida järjestämisvastuulleen kuuluvat tehtävät kuntalain mukaan monin tavoin eikä yhtä järjestäytymisen tapaa ole tarpeen nostaa lunastamista koskevassa säännöksessä erikseen esille.

Tässä laissa säädetyt lunastuslupaperusteet ovat erityisiä lunastusperusteita suhteessa lunastuslakiin. Lunastuslupaharkinnassa on sovellettava lunastuslakia täydentävänä yleislakina siltä osin, kuin tässä laissa ei säädetä muuta. Lunastuslupaharkinnassa olisi otettava nykyiseen tapaan huomioon muun muassa, mitä lunastuslain 4 §:ssä säädetään lunastuksen tarkoituksen saavuttamisesta yhtä sopivasti muulla tavalla ja yksityiselle edulle koituvan haitan vertaamisesta yleiselle edulle saatavaan hyötyyn. Lunastuslain täydentävästä soveltamisesta säädettäisiin ehdotuksen 168 §:ssä.

Jos alueella on voimassa asemakaava, ei tämä yleiskaavaan nojaava lainkohta sovellu lunastamisen perusteeksi. Aluetta voi sinänsä koskea yleiskaavakin, joka on alueelle aikanaan hyväksytty ja jota koskeva päätös on saanut lainvoiman. Tällainen yleiskaava ei kuitenkaan ole, ehdotuksen 31 §:ssä säädetyn vuoksi, voimassa asemakaavoitetuilla alueilla muutoin kuin ohjaamassa mahdollista asemakaavan muuttamista.

Oikeus lunastaa edellyttää, että yleiskaavan yleisiin tarpeisiin varatun alueen toteuttaminen on kunnan tai kuntayhtymän vastuulla. Vastuu voi ilmetä kaavasta tai välillisemmin lainsäädännöstä. Kaavan toteuttaminen edellyttää –ilmaisulla kuvattaisiin myös sen ajankohdan ilmenemistä, jolloin kunnalla on tarve ryhtyä toimenpiteisiin alueen kaavan mukaisen yleisen käytön valmistelemiseksi. Ennen mahdollisia toimenpiteitä tehdään tyypillisesti alueen käyttöönottoa valmistelevaa suunnittelua, jossa suunnitellaan myös toimeenpanon aikataulutusta.

Kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momenttia vastaavaa kunnan liikenneväylää koskevaa lunastusperustetta ei mainittaisi enää säännöksessä erikseen. Suuri osa yleiskaavassa osoitetuista liikenneväylistä kuuluu maanteinä pikemminkin valtion kuin kunnan toteutusvastuulle ja alueiden lunastaminen valtiolle perustuu yleensä maanteitä koskevaan lakiin. Jos jokin liikenneväylä olisi yleiskaavassa osoitettu kunnan tarpeisiin ja toteutettavaksi, se olisi edelleen lunastettavissa tämän säännöksen perusteella, koska se olisi osoitettu pykälässä tarkoitetulla tavalla kunnan yleisiin tarpeisiin.

Lunastusluvan myöntämisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi hieman nykyistä täsmällisemmin. Ehdotetut harkintaperusteet koskisivat lunastuksen ajankohtaa sekä lunastettavan alueen sijaintia, kokoa ja rajausta. Vastaavia harkintaperusteita on käytetty lunastuspäätösten perusteluissa asiallisesti voimassa olevan lain soveltamisen aikana. Tarkempia perusteita on käytetty yleisen tarpeen vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen konkretisoimiseksi lain soveltamisessa, oikeustilan ei ennakoida tältä osin muuttuvan, vaikka tarkentavia perusteita kirjattaisiin nyt lakiin. Lunastuslupahakemus ja -päätös olisi perusteltava siten, että kukin laissa mainittu peruste tulisi käsitellyksi eriteltynä.

Lunastamisen edellytysten täyttymisen arviointi on tapauskohtaista ja perustuu riittäviin selvityksiin. Selvitykset esitettäisiin hallintolain selvitysvelvollisuutta koskevien vaatimusten mukaisesti lunastuslupahakemuksessa ja muissa lunastusasian käsittelyn asiakirjoissa.

Kun alue on säännöksen soveltamisalan mukaisesti osoitettu yleiskaavassa kunnan yleisiin tarpeisiin, olisi alueen käyttötarkoitus jo sinänsä oletusarvoisesti riittävä osoitus yleisen tarpeen mukaisesta käyttötarkoituksesta. Perusteluin ja selvityksin on tarve tuoda esille lähinnä, onko ajankohta oikea, onko kaavan mukaista rajausta tarpeen tarkentaa ja onko lunastettava alue kooltaan sitä konkreettista tarvetta vastaava, johon kunta lunastamista on käyttämässä.

Yleiskaavojen luonteen vaihtelevuus voidaan ottaa lunastamisen ajallisia ja alueellisia edellytyksiä harkittaessa huomioon. Kunnan on käytännössä hakemuksessaan osoitettava jollakin todennäköisyydellä, että se kaavassa tavoiteltu yhdyskuntakehitys, jota varten aluetta tarvitaan, on tapahtumassa arvioinnin hetkellä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ja että tarve saada alueen omistusoikeus kunnalle on alueen kaavan mukaisen kehittämisen vuoksi tarpeen.

Kun lunastuslupaa haetaan kaavan osa-alueen tiettyä käyttötarkoitusta kuvaavan kaavakohteen rajauksen mukaisesti, lunastuslupaharkinnassa on selvitettävä riittävästi, mitä rajauksesta on kaavoituksessa aikanaan selvitetty ja päätetty. Harkinnassa on otettava huomioon, ovatko rajat lunastuksen tarkoituksen suhteen oikeat, oikeasuhtaiset ja ajantasaiset. Tällä perusteella voidaan harkita ainoastaan alueen supistamista suhteessa kaavaan.

Ajallinen harkinta edellyttää kaavan luonteen huomioon ottamista. Yleiskaavan mukainen yhdyskuntakehitys voi olla luonteeltaan visio, jonka toteuttamiselle varattu aika voi olla suunnitellustikin hyvin pitkä, useita kymmeniä vuosia. Voi kulua kauan, ennen kuin yleiskaavan mukaista yhdyskuntakehitystä ryhdytään edistämään kunnankaan toimesta asemakaavoituksella tai muin keinoin. Kehitys ei aina toteudu ennustetussakaan ajassa taikka siinä muodossa, suunnassa tai suuruusluokassa, jota aikanaan on ajateltu. Osittain strategisten kaavojen ideaankin kuuluu,

että niitä muutetaan ennen niissä määriteltyä tavoitteellista horisonttivuotta. Toisaalta, yleiskaava voi olla täsmällinen ja konkreettinen osayleiskaava, jonka toteuttaminen on jo kaavoitushetkellä ajankohtainen.

Yleiskaavan luonne yleispiirteisen suunnittelun välineenä vaikuttaa kaavan aluerajausten tulkintaan. Yleiskaavassa osoitetut aluerajaukset voivat olla esitystavaltaan epätarkempia pikselirajauksia taikka tarkempia ja täsmällisesti piirrettyjä viivoja. Myös yleiskaavan mittakaava vaikuttaa rajausten esitystapaan ja tulkintaan. Alueen rajausta tehtäessä on voitu tavoitella joko summittaisuutta tai täsmällisyyttä, riippuen tavoiteltavan ohjausvaikutuksen luonteesta ja tarkoituksesta. Esimerkiksi suojelualueen rajaus voi perustua jo muussa lainsäädännössä täsmällisesti määriteltyyn suojelusuunnitelmaan tai tulevaa suojelua ja suojelupäätösrajausta voidaan vasta ennakoida kaavassa. Tästä syystä myöskään kaavan mukaiset kaavakohteiden rajat eivät aina, ilman tarkempaa harkintaa, toimi yleiskaavaan perustuvan lunastamisen rajauksen perusteena sinänsä, vaikka oletusarvoisesti kaavassa osoitetut rajaukset ovatkin harkinnan lähtökohta.

Jos kaava on laadittu kauan aikaa sitten, on tarvittaessa tehtävä arvio sen riittävästä ajantasaisuudesta. Kun päätös voi vaikuttaa huomattavasti asianosaisten asemaan, on vanhaan päätökseen perustuva tilanne tarvittaessa arvioitava uudelleen (ks. EIT 10.4.2003 Kreikka vs. Papastavrou).

Lunastettavan alueen koko ei välttämättä vastaa kaavassa kyseiselle toiminnolle osoitetun alueen koko kokonaisuutta. Kaavan mukainen yhdyskuntakehitys voi edetä vaiheittain ja ensivaiheessa kaavassa osoitettua suppeampana. Kaavan toteutumisen aikajänteeseen on voitu ottaa kantaa kaavassa ja sen ratkaisujen tavoitteita avaavassa kaavaselostuksessa.

Viranomaisen harkintavalta on lailla rajattua. Yleiskaavan yleispiirteisyyden ja lunastuslupaharkinnan avoimuuden vuoksi lunastuslupaharkinnassa on merkitystä myös harkintavaltaa ohjaavilla periaatteilla ja perusoikeuksilla. Harkinnassa voi olla esimerkiksi tarpeen ottaa huomioon, onko lunastettavalla alueella kotirauhan piiriin kuuluvia rakennuksia. Asiaa voidaan toisinaan joutua harkitsemaan siitäkin näkökulmasta, olisiko tarkoituksenmukaista ja voitaisiinko asunto pihapiireineen jättää lunastettavasta isommasta alueesta pois vaarantamatta lunastuksen tarkoitusta, jos tällainen ratkaisu toteuttaisi paremmin yksilön perusoikeuksia.

166 §. *Kunnan oikeus lunastaa alue yhdyskuntakehitystä varten.* Pykälässä säädettäisiin kunnan maapoliittisista lunastusperusteista ja se korvaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 ja 3 momentit.

Maapoliittisen lunastamisen tarkoituksena on toteuttaa kunnan tämän lain mukaista oikeutta ja velvollisuutta järjestää maankäyttö alueellaan. Tavoitteena on kestävän kehityksen mukaisen yhdyskuntakehityksen ja sitä palvelevan yhdyskuntarakenteen muodostuminen. Kunnan taloudellinen tilanne ja sen parantaminen tai voitontavoittelu eivät voi olla maapoliittisen lunastamisen tarkoituksena.

Pykälän *1 momentti* vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa säädettyä asuntorakentamista palvelevaa yleiskaavallista lunastusperustetta.

Pykälän 1 momentin mukaisella asuntorakentamiseen liittyvällä yhdyskuntarakentamisella tarkoitettaisiin asuntoalueen yhteyteen rakennettavia työpaikkoja, sen tarvitsemia palveluja ja muuta senkaltaista rakentamista (HE 98/1988 vp, s. 8 II ja HE 103/1989 vp, s. 3 II). Asuntoalu-

een läheisyydessä ja sisällä olevat virkistys- ja suojelualueet ovat myös osa sitä yhdyskuntarakennetta ja niitä palveluita, jotka voivat sisältyä tämän momentin nojalla lunastettavaan alueeseen. Nämä alueet olisi mainittu nykyiseen tapaan säännöksessä erikseen.

Säännöstä täsmennettäisiin nykyisestä siten, että suunnitelmanmukaisella kehityksellä tarkoitettaisiin 1 momentissa yleiskaavassa osoitettua suunniteltua yhdyskuntakehitystä, mikä on johdonmukaista, kun lunastusperusteena on yleiskaava. Yleiskaava voi olla lunastamisen perusteena, jos se on alueella voimassa. Pykälän 1 momenttia sovellettaisiin siten alueilla, joille ei ole vielä laadittu asemakaavaa ja joissa kaavan hyväksymispäätös on lainvoimainen tai täytäntöönpantavissa ennen lainvoimaa erityiseen säännökseen perustuen.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettuja asunto-, palvelu- ja työpaikka-alueita voidaan ryhtyä toteuttamaan sekä yksityisen että julkisen omistuksen ja toteutuksen pohjalta. Lunastuslupahakemuksessa kunnan olisi esitettävä yleisen edun mukainen perustelu kunnan tarpeelle saada alue kunnan omistukseen halutun yhdyskuntakehityksen turvaamiseksi. Syyt voivat liittyä nykyiseen tapaan esimerkiksi siihen, että kunnan tehtävänä on vastata siitä, että kunnassa on riittävästi maata tarjolla asuntorakentamiseen ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen.

Pykälän *2 momentissa* olisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan kunta voisi lunastaa alueen tietyin edellytyksin sen kaavallisesta statuksesta riippumatta. Koska perustetta ei olisi sidottu tietyn kaavan toteuttamiseen, tulisi kunnan osoittaa alueen kehittämisen tarve ja tavoitellun yhdyskuntakehityksen suunnitelmallisuus muilla tavoin.

Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin tapaan, että lunastaminen olisi yleisen tarpeen vaatima ja että alue tarvittaisiin yhdyskuntarakentamiseen ja kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Voimassa olevan lain ilmaisu alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten, vaihdettaisiin lyhyempään ilmaisuun alueesta, jonka kunta tarvitsee omistukseensa kunnan suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä varten. Momentissa käytetty yhdyskuntakehityksen käsite tarkoittaisi ihmisyhteisön lähiympäristön käytön tarkoituksista ja tavoista syntyvää fyysisen ympäristön rakennetta ja sen kehittymistä. Peruste kattaa yhdyskuntarakentamisen ja siihen liittyvien järjestelyiden tarpeet. Ilmaisun muuttamisella nykylakiin nähden tavoitellaan kielellistä yhdenmukaisuutta ja yksinkertaisempaa kirjoitusasua eikä muutoksella ole tarkoitus muuttaa perusteeseen liittyvää tähänastista tulkintatapaa. Perustetta on käytetty muun muassa teollisuusrakentamisen alueella (KHO 2009:92).

Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin kehittämistarpeen olemassaoloa. Lunastusperuste ei olisi sidottu alueen kaavoituksselliseen tilanteeseen. Kunnan kehittymisaikeet ja –tarpeet osoitetaan vapaamuotoisin riittävin selvityksin. Jos alueelle on laadittu kaava ja se on ajantasainen, siihen liittyvät ratkaisut ja selvitykset voivat osaltaan olla aineistoa, jolla tuetaan suunnitelmallisen kehittämisen tarpeen osoittamista.

Momentin mukainen lunastusluvan myöntämisen edellytys kehittämisestä ei täyty, jos alue on jo toteutettu eikä käyttöä tai statusta ole tarkoitus kehittää nykyisestä. Kehittämistarve toteutetaan ja tarkentuu aikanaan kaavoituksen keinoin.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan täsmennettäväksi lunastusluvan myöntämisen alueellisia, ajallisia ja sijainnillisia edellytyksiä vastaavasti kuin 165 §:ssä. Edellytyksiä on käyty tarkemmin läpi mainitun pykälän perusteluissa. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on käytävä huolella läpi ne perusteet, jotka koskevat alueen rajausta ja kokoa.

Pykälän 3 momentissa edellytettäisiin lunastamisen perusteelta edellisten lisäksi oikeaa ajoitusta. Ajoituksen huomioon ottaminen tarkoittaisi sen selvittämistä, missä aikataulussa tavoiteltu kehittäminen todennäköisesti tapahtuu ja miksi lunastaminen on tarpeen haettuna ajankohtana. Ajallista tarvetta osoittavia perusteita on esitetty yleisesti maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 ja 3 momentin mukaisessa tulkintakäytännössä eikä ajallisen vaatimuksen kirjaamisella lakiin ole tavoiteltu erityisesti tietynlaista soveltamiskäytännön muutosta. Lunastamisen tarpeen tiettynä ajankohtana tulee olla objektiivisesti arvioituna näköpiirissä olevan tavoitellun ja todennäköisen kehitystarpeen vaatimaa, jotta lunastuslupa voidaan myöntää. Lunastuspäätöksen ja sen yleisen edun mukaisen hankkeen toteutuksen välillä ei saa kulua liian pitkä aika (ks. EIT 13.7.2004 San Marino vs. Paolini ja 2.7.2002 Ranska vs. Motais de Narbonne). Tavoitteena on löytää yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välille oikeudenmukainen tasapaino. Ajoituksen selvittäminen perustuu hakemuksessa esitettyyn.

Lunastuslupaharkinnassa on arvioitava, mitkä ovat lunastamisesta aiheutuvat hyödyt ja haitat ja onko lunastuksen tarkoitus mahdollista saavuttaa jollain muulla tavalla yhtä sopivasti. Näistä edellytyksistä on säädetty lunastuslain 4 §:n 1 momentissa. Selvyyden vuoksi ehdotetaan, että momentissa viitattaisiin lunastuslain mainittuun säännökseen nimenomaisesti.

Lupaa 165 §:ssä ja tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetussa asiassa voidaan hakea yhdellä hakemuksella. Hakemuksessa on tällöin yksilöitävä, mihin lainkohtaan kunkin alueen lunastustarve perustuu.

Samassa lunastuslupahakemuksessa voidaan hakea alueiden lunastamista yhtäaikaisesti eri lainkohtien nojalla vain, jos päätös- ja muutoksenhakumenettelyt ovat säädetysti samoja. Lupaharkinnan perusteiden ollessa eri lainkohdissa erilaiset on tärkeää, että hakemuksessa tuodaan esille, mitä perustetta mitäkin aluetta koskien käytetään.

Lunastusluvan hakemisen menettelystä säädetään lunastuslaissa. Lisäksi asian käsittelyssä noudatetaan hallintolain säännöksiä muun muassa selvitysvelvollisuudesta ja päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta. Hakijan on selvitettävä hakemuksessaan eritellen ne syyt ja perusteet, joiden vuoksi se katsoo kunkin tässä pykälässä säädetyn lunastamisen edellytyksen täyttyvän. Lunastuslupaviranomainen pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä muun muassa täydennyspyynnöillä, pyytämällä lausuntoja viranomaisilta ja kuulemalla asianosaisia.

167 §. *Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennus ja lunastamalla lakkauttaa toisen oikeus.* Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 98 §:n 1 momenttia. Pykälässä esiintyvä sana laitos korvattaisiin sanalla rakennelma. Lakkautettavien oikeuksien luettelon sijaan käytettäisiin yleisempää erityisen oikeuden käsitettä, joka määritellään ehdotettavan lain 3 §:ssä ja joka sisältää nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 98 §:n 1 momentin mukaiset oikeudet. Mahdollisen lunastamisen täyttymisen edellytyksiä harkitaan 1 momenttia sovellettaessa vastaavin kriteerein kuin silloin, kun lunastettava alue on muun kuin kunnan omistuksessa.

Pykälän *2 momentti* vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 98 §:n 2 momenttia. Säännöksestä jätettäisiin kuitenkin pois tarpeettomana kohta, jonka mukaan lunastusoikeutta ei ole, jos lunastusoikeus kiinteistönmuodostamislain mukaan kuuluu muulle kuin asemakaavan mukaisen tontin omistajalle. Kiinteistönmuodostamislaissa ei ole tätä tarkoittavaa säännöstä, joten viittaus ei enää ole ajantasainen. Tontin lunastusoikeus on rakennuslain voimassaoloaikana voinut kuulua vuokramiehelle ja lainkohdalla lienee tarkoitettu tällaista tilannetta (ks. Larma ym. 1992, s. 301, RakL 59 §:n tulkinta). Kun tiheiden asumusryhmien vuokra-alueiden lunastamisesta annettu laki vuodelta 1936 on sittemmin erinäisten lakiuudistusten myötä kumoutunut tai

menettänyt merkityksensä, ei vuokramiehen oikeuden turvaavasta lunastusesteestä ole tarpeen säätää enää ehdotettavassa laissa.

Pykälän *2 momentissa* mainittaisiin tontin lisäksi muu asemakaavan mukainen rakennuspaikka. Lisäksi momenttiin kirjattaisiin esille nykyisinkin noudatettava vaatimus siitä, että alueen omistuksen on oltava jo yhtenäinen, jotta säännöstä voitaisiin soveltaa. Säännöksen sisältö ei näiden tekstimuutoksen vaikutuksesta muuttuisi, sillä soveltamista on pykälän ja sitä edeltävän rakennuslain vastaavan säännöksen mukaisesti tullut soveltaa sanamuotomuutosten tarkoittamalla tavalla.

Jos alue olisi jo rakennettu pääasiassa asemakaavan mukaisesti, ei säännös olisi sovellettavissa, koska edellytys sen soveltamiselle puuttuisi tavoitellun asiantilan ollessa jo täyttynyt.

Pykälän *3 momentissa* olisi viittaus kiinteistönmuodostamislakiin. Pykälän 2 momentissa tarkoitettuun lunastamiseen sovellettaisiin kiinteistönmuodostamislaissa säädettyä tontinosan lunastamisen menettelyä. Säännös vastaisi kumottavaa lakia, jonka mukaan oikeus lunastaa toteutetaan siinä järjestyksessä kuin tontinosan lunastamisesta on kiinteistönmuodostamislaissa säädetty. Säännös olisi poikkeus siitä 168 §:ssä säädetystä pääsäännöstä, että lunastamisen toimeenpanossa noudatetaan lunastuslakia.

168 §. *Lunastuslain soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin lunastuslain noudattamisesta tämän lain mukaisissa korvaus- ja lunastusasioissa ja se vastaisi osittain kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:ää. Lisäksi muualla tässä laissa eri asiayhteyksissä sekä lunastuslain 97 §:ssä säädetään lunastuslain noudattamisesta tämän lain mukaisissa korvaus-, luovutus- ja lunastusasioissa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin lunastuslain noudattamisesta lunastusasioiden ratkaisemisessa ja menettelyssä. Viittaus tarkoittaisi muun muassa lunastuslain 1 ja 2 lukujen noudattamista soveltuvin osin lunastuslupa-asiaa ratkaistaessa. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin toista virkettä sovelletaan lunastusoikeutta harkittaessa sen lisäksi, mitä luvan myöntämisen ehdoista säädetään tässä laissa. Kuitenkaan esimerkiksi tämän lain 164 §:n mukaisissa lunastusasioissa lunastuslain 4 §:ää ei käytännössä sovelleta, sillä asemakaavaratkaisun on katsottu tähän asti oikeuskäytännössä ratkaisseen yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen niin kattavasti, että lunastustoimikunnalla ei ole toimivaltaa harkita lunastamisen tarvetta uudestaan.

Tähän lukuun perustuvan lunastusasian toimeenpano tapahtuu lunastustoimituksessa, jossa sovellettaisiin lunastuslain menettelyä ja ratkaisuharkintaa koskevia säännöksiä kaikkinensa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin uutena mahdollisuutena kiinteistönomistajan oikeudesta saada lunastuslupa-asian käsittelyvaiheessa mahdollisesti syntyneistä edunvalvontakustannuksista korvaus. Korvauksen määräämisessä noudatettaisiin lunastuslain säännöksiä.

24 luku **Haitankorvaukset**

169 §. *Korvaus maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta.* Pykälässä säädettäisiin kaavasta aiheutuvan käytönrajoituksen aiheuttaman haitan korvattavuudesta, korvauksen saajasta, korvausvelvollisesta sekä korvaamisesta joko kompensoimalla menetys rahamääräisesti tai lunastamalla alue. Luvun muut säännökset osin tarkentaisivat ja täydentäisivät pykälässä säädettyä.

Ehdotettava 169 § olisi yleinen haitankorvaussäännös. Ehdotettu säännös kattaisi sekä niin sanottujen ehdollisten ja ehdottomien rakentamisrajoitusten että toimenpiderajoitusten aiheuttamat haitat. Haitankorvauksista säädetään kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain useissa eri pykälissä (MRL 33, 43, 101, 102, 140 §).

Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 33, 43 ja 101 §:stä ilmenevää periaatetta yksityiselle kaavasta aiheutuvan maankäytöllisen haitan korvaamisesta, kun haitta on riittävän suuri ja korvaamisen kynnys ylittyy.

Korvauskynnyksen ylittymisen arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa otettaisiin huomioon kaavasta johtuvat rajoitukset vaikutusperusteisesti, riippumatta siitä, syntyykö rajoitus yhden vai useamman säännöksen tai määräyksen yhteisvaikutuksesta. Korvausvelvollisuus liittyisi kaikkiin sellaisiin kaavaan perustuviin menetyksiin, joista maanomistajalle voi aiheutua korvauskynnyksen ylittävää haittaa.

Nykyiseen tapaan korvauskynnyksen ylittyminen perustuisi tapauskohtaiseen arviointiin. Kaavan sisältö ja luonne vaikuttaisivat säännöksen soveltamiseen. Säännöksen soveltamiseen vaikuttaisivat välillisesti muun muassa kaavan noudattamiseen liittyvä ajallinen ja tulkinnallinen jousto ja ne kaavan sisältöä koskevat ratkaisut, joilla on pyritty välttämään tässä pykälässä tarkoitetun haitan syntyminen.

Pykälän 1 momentissa säädetyn mukaisesti pykälän soveltamisalan piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikki kaavasta johtuvien käytönrajoitusten tilanteet, jotka voisivat johtaa korvauskynnyksen ylittymistä tarkoittavan menetyksen syntymiseen. Oikeutettu saamaan korvauksen olisi kiinteistön omistaja, ei esimerkiksi kiinteistön haltija. Vain tähän lakiin perustuvat ja sen nojalla annetut rajoitukset olisivat korvaussäännöksen soveltamisalan piirissä.

Mahdollisia tähän lakiin perustuvia kaavallisia käytönrajoituksia voi syntyä ehdotettavan lain usean pykälän perusteella. Suoraan lain nojalla rajoituksia aiheutuu esimerkiksi ehdotuksen 7, 22, 33 ja 41 §:n perusteella. Lisäksi rajoituksia voi syntyä esimerkiksi ehdotuksen 23, 30 ja 40 §:n nojalla annettavien kaavamääräysten perusteella.

Säännöksen nojalla ei voitaisi määrätä korvausta muussa laissa säädetyn kaavan noudattamisen velvollisuuden vuoksi. Säännöksen soveltamisalan piiriin eivät kuuluisi esimerkiksi tilanteet, joissa muualla lainsäädännössä säädetään velvollisuudesta noudattaa kaavaa tai ottaa kaava huomioon tavalla, joka estää luvan myöntämisen kaavan vastaiseen toimintaan.

Pykälän 1 momentin mukaisena soveltamisedellytyksenä olisi, että alueen käytön estyminen johtuu kaavasta, ei muusta perusteesta. Korvattavuutta harkittaessa on arvioitava, olisiko rakentaminen tai muu käyttö sallittua ilman kaavaa. Jos este johtuu muusta perusteesta, esimerkiksi alueen fyysisistä ominaisuuksista tai muualla lainsäädännössä säädetystä oikeudellisesta esteestä, ei syy olisi tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla kaava.

Maankäytön rajoitus, joka on korvattavuuden edellytyksenä, ilmenee välittömästi tai välillisesti kaavasta tai tästä laista. Toisaalta kaavoissa voi olla sellaistakin tietoa maankäytön rajoituksista, joiden syynä ei ole varsinaisesti kaava. Esimerkiksi muun lainsäädännön nojalla suojellut kohteet, kuten muinaismuistot, luokitellut pohjavesialueet tai luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet, voivat käydä ilmi kaavan merkinnöistä tai määräyksistä. Tällaisia jo suojelun piiriin kuuluvia kohteita on voitu informatiivisuuden vuoksi ja selvitysvelvollisuuden täyttämisen osoittamiseksi tai tulevan suunnittelun tueksi merkitä kaava-asiakirjoihin. Ainoastaan silloin, kun kaavassa annetaan tällaisen muuhun lakiin lähtökohtaisesti perustuvan suojelukohteen suojelua

koskevia lisämääräyksiä suhteessa muualla laissa säädettyyn, voi kiinteistön käytön rajoittuminen johtua kaavasta.

Rajoituksenalaisella alueella tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaista käyttötarkoitusaluetta, kuten virkistysaluetta, jolle rakentamista koskeva rajoitus kohdistuisi. Rajoituksenalainen alue voi kuitenkin olla mikä tahansa kaavassa osoitettu käyttötarkoitusalue. Edellä mainittu virkistysalue on luonteeltaan yleisiin tarkoituksiin osoitettu alue, mutta rajoituksia voidaan kohdentaa lain mukaan myös yksityisiin käyttötarkoituksiin osoitetuille alueille. Esimerkiksi metsätalousalueeksi kaavassa osoitettua aluetta voi koskea kaavassa määrätty metsän käsittelyä koskeva rajoitus.

Uuden rakentamisen osalta nykyisten korvaussäännösten soveltamiskäytännössä on otettu huomioon vakiintuneesti rakentamisen sijoittumisen mahdollisuus toisaalle kaava-alueelle. Jos esimerkiksi maakuntakaavaan tai yleiskaavaan perustuva rakentamisrajoitus kohdistuu vain osalle isoa omistusyksikköä siten, että rakentamistarve voidaan toteuttaa yhtä sopivasti muualla kaava-alueella, ei korvauskynnyksen ole yleensä katsottu ylittyneen. Soveltamiskäytäntöä ei ole tarkoitus tältä osin muuttaa.

Korvauskynnystä koskeva ilmaisu, kohtuullista taloudellista hyötyä tuottava toiminta, vastaisi voimassa olevan lain 101, 140 ja 197 §:n ilmaisua kohtuullista hyötyä tuottavasta tavasta. Sana taloudellinen kirjoitettaisiin lakitekstiin, koska muunlaista kuin taloudellista menetystä ei voida lunastuslain mukaan määrätä maksettavaksi. Sellaiset maankäyttöön liittyvät arvot tai käyttömuodot, joille ei ole olemassa objektiivista taloudellista arvoa, eivät tule korvattaviksi. Muut kuin taloudelliset arvot voidaan kuitenkin ottaa huomioon tehtäessä ratkaisuja kaavan sisällöstä.

Alueen sijainti ja fyysiset olosuhteet vaikuttavat siihen, mikä taloudellista hyötyä tuottava kiinteistön käyttötapa milläkin alueella on mahdollinen ja taloudellisesti arvokkain. Käyttötavan on oltava fyysisesti mahdollinen, laillinen ja muutenkin objektiivisesti arvioiden todennäköisesti toteuttamiskelpoinen, jotta se voitaisiin ottaa arvioinnin perustaksi.

Pykälässä tarkoitettua kohtuullisen taloudellisen hyödyn tuottavaa toimintaa arvioitaisiin suhteessa maan arvoon ja suhteessa maan tosiasialliseen tuottavimpaan käyttömahdollisuuteen. Tuottoa arvioidaan usein suhteessa pääoman arvoon, jolloin maan arvo pääomana on oltava tiedossa tuoton arvioimiseksi. Arvioinnissa muun muassa alueen ominaisuuksilla ja ympäröivällä alueidenkäytöllä sekä yleisillä, erilaisia toimintoja ohjaavilla laeilla ja yleisillä vaatimuksilla on merkitystä. Kohtuullisen taloudellisen hyödyn tuottavan toiminnan arviointi olisi tehtävä lunastuslaissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa tai oikeuskirjallisuudessa ei ole nimenomaisesti käsitelty kysymystä siitä, onko maankäyttö- ja rakennuslain 33 ja 43 §:n ehdollisiin rakentamisrajoituksiin kytketty huomattavan haitan kynnys sama kuin 101 §:ssä säädetty kohtuullista hyötyä tuottava tapa. Myöskään korvauksia koskevaa soveltamiskäytäntöä ei ole muodostunut niin paljon, että seikkaperäistä vertailua säännösten kynnysten samankaltaisuuden suhteen voitaisiin tehdä. Sillä seikalla, onko rajoituksen alkuperäinen syy ollut ehdollinen tai ehdoton rakentamisrajoitus, ei viime kädessä ole merkitystä haittaa kärsivälle, jos haluttu toiminta estyy kaavan vuoksi. Haittaa kärsivän näkökulmasta haitankorvauskynnyksen eritasoisuudelle ei olisi objektiivista perustetta, joten ehdollisen ja ehdottoman rajoituksen korvauskynnysten sanonnalliset erot esitetään yhtenäistettäväksi.

Kunta olisi 1 momentin mukainen ensisijainen korvausvelvollinen nykyiseen tapaan (ks. MRL 33, 43 ja 101 §). Jos rajoituksenalaisen alueen toteuttamisesta vastaa muu julkisyhteisö, on tämä kuitenkin korvausvelvollinen. Säännös olisi tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain 33 ja 43 §:n

mukainen. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:ssä mainitaan kunnan lisäksi vain valtio, joten tähän verrattuna viittaus julkisyhteisöön yleisemmin laajentaisi mahdollisten korvausvelvollisten piiriä ja vastaavasti supistaisi kunnan potentiaalista korvausvelvollisuutta.

Pykälän 1 momentissa tuotaisiin esille lunastaminen ja korvauksen maksaminen vaihtoehtoisina tapoina suorittaa kompensaatio kaavan aiheuttamasta haitasta. Valinnasta näiden kahden vaihtoehdon välillä säädettäisiin tarkemmin jäljempänä 172 §:ssä.

Pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan uutta säännöstä väliaikaisten maankäytön rajoitusten aiheuttamien, lähtökohtaisesti korvauksetta siedettävien, haittojen korvaamisesta rajoituksen pitkittyessä.

Korvattavuuden suuruutta ilmaiseva kynnys ja korvausvelvollinen olisi sama kuin 1 momentissa. Rajoituksen kesto vaikuttaisi siihen, ylittyykö korvattavuuden kynnys ja missä vaiheessa se mahdollisesti ylittyy, sillä väliaikaisen käytönrajoituksen kohdalla alueen käyttömahdollisuus vain lykkääntyy, mutta ei esty kokonaan. Väliaikaisen rajoituksen aiheuttama menetys on taloudelliselta arvoltaan todennäköisesti sitä vähäisempi mitä lyhyempiaikainen rajoitus on. Lunastustoimikunta lunastuslain sääntöjä noudattaen viime kädessä arvioisi, onko haitta ajan myötä muodostunut sellaiseksi, että 1 momentissa säädetty korvauskynnys ylittyy.

Tähän lakiin perustuvista väliaikaisista, alueidenkäytön järjestämistä ja suunnittelua turvaavista rajoituksista säädetään ehdotuksen useissa pykälissä, kuten 22, 28, 38 ja 48 §:ssä. Alueidenkäytön järjestämisen turvaamista tarkoittava on myös lakiehdotuksen 212 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty erityisharkinta-alueen luvanmyöntämisedellytys, jonka mukaan rakentaminen ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa alueen tavoitellun kehittämisen periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle.

Pykälän 2 momentin soveltamisen edellytyksenä olisi, että väliaikaiset rajoitukset olisivat olleet voimassa yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti riittävän pitkän ajan. Määräaika olisi pykälän 2 momentin mukaan viisi vuotta, jos väliaikainen käytönrajoitus estäisi alueen nykyistä käyttöä palvelevien toimenpiteiden suorittamisen. Käyttötavan muutosten kohdalla odotusaika olisi huomattavasti pidempi, 15 vuotta. Perusteena eri vuosimäärille on, että jo käynnissä olevalle, omaisuuden nykykäytön mukaiselle toiminnalle on tarve antaa vahvempaa suojaa kuin sellaiselle muutokseen perustuvalle taloudelliselle toiminnalle, joka on vasta suunnitteilla tai jota ei ole suunniteltu lainkaan.

Vaatimus rajoituksen kestosta voisi täyttyä, vaikka kieltojen ja rajoitusten välillä olisi lyhyitä taukoja.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:ssä säädetyt erityiset arviointiperusteet ja nimenomaiset poissuljentasäännökset ehdotetaan jätettäviksi laista pois turhina osin sen vuoksi, että viittauksen kohdesäännöksiä ei olisi enää ehdotettavassa laissa ja osin siitä syystä, että lunastuslaissa on jo kattavat säännökset taloudellisten menetysten arvioinnista. Myös maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta koskeva, kumottavan lain 101 §:n lopussa oleva tarkennus ehdotetaan jätettäväksi turhana pois.

170 §. *Korvaus metsänkäytön rajoituksesta.* Pykälä olisi uusi. Se olisi metsänkäytön rajoituksia koskeva erityissäännös, jota sovellettaisiin muiden korvaussäännösten estämättä. Jos omistaja vaatisi korvausta yksinomaan metsänkäytön rajoituksesta, voisi hän vaatia korvausta tämän pykälän perusteella. Jos korvausta vaadittaisiin muunkinlaisista kaavasta johtuvista menetyksistä, olisi korvausta vaadittava lisäksi edellä 169 §:n perusteella.

Tämän pykälän mukainen haitankorvauskynnys ei muodostaisi 169 §:ään nähden itsenäistä toista korvauskynnystä, vaan korvauskynnyksiä olisi vain yksi. Käytännössä riippuisi tapauskohtaisesta harkinnasta, miten 169 §:n ja tämän pykälän yhteensovittaminen tapahtuisi mahdollisessa lunastustoimituksessa, jossa vaadittaisiin korvausta molempien säännösten soveltamisalaan kuuluvien haittojen korvaamiseksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kaavoituksesta johtuvasta maankäytön rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle ja sen korvaamisesta. Korvattavuuden kynnys olisi asetettu tasolle, joka vastaa metsälain 11 §:ssä säädettyä vähäistä suurempaa menetystä. Tällainen menetys syntyisi aina, jos rajoitus aiheuttaisi 3000 euron arvoisen haitan. Vaihtoehtoisesti korvauskynnys ylittyisi aina, jos menetyksen arvo olisi vähintään 4 prosenttia rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta. Metsäkiinteistöllä ja markkinakelpoisen puuston arvolla tarkoitettaisiin samaa kuin metsälaissa. Vastaavasti kuin metsälakia sovellettaessa 3000 euron ja 4 prosentin säännöistä sovellettaisiin sitä, joka olisi maanomistajalle edullisempi.

Kuten 169 §:ssäkin, ehtona säännöksen soveltamiselle olisi, että haitta aiheutuu kaavasta johtuvasta maankäytön rajoituksesta. Muusta laista johtuva rajoitus ei siten voisi oikeuttaa korvauksen saamiseen tämän pykälän perusteella. Myöskään muusta laista johtuvan rajoituksen osoittaminen kaavassa informatiivisuuden vuoksi tai kaavoittajan selvitysvelvollisuuden täyttämisen osoittamiseksi ei kuuluisi tämän pykälän soveltamisalaan.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä haitta korvattavaksi joko maksamalla rahamääräinen korvaus tai määräämällä alue lunastettavaksi, vastaavasti kuin ehdotuksen 169 ja 216 §:ssä. Valinnan tekemisestä näiden kahden vaihtoehdon välillä säädettäisiin jäljempänä.

Pääsääntöisesti korvausvelvollinen olisi 1 momentin mukaan valtio. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kuitenkin kunnan korvausvelvollisuudesta silloin, jos rajoitus on asetettu kunnan vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Kunnan tehtävänä on esimerkiksi yleensä toteuttaa kaavojen lähivirkistysalueet, joten tällaisten virkistysarvojen turvaaminen kaavoituksen keinoin kuuluisi kunnan tehtäviin. Muutoinkin kunnalla on oikeus kaavoja koskevassa ratkaisuharkinnassaan turvata esimerkiksi sellaisia virkistys-, maisema- ja luontoarvoja, jotka eivät perustu muuhun lainsäädäntöön ja joita voidaan pitää yksinomaan kunnan kaavoitustehtävän hoitamiseen liittyvinä turvaamistavoitteina.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kaavan laatimista ja ajantasaisuutta koskevista käytönrajoituksista vastaavasti kuin 169 §:ssä. Väliaikainen rajoitus olisi määritelty 169 §:ssä. Lain 33, 41 ja 48 §:n sekä kaavamääräystoimivallan perusteella kaavoituksessa olisi mahdollista asettaa - tai suoraan lain nojalla voi syntyä - toimenpiderajoituksia, jotka voisivat rajoittaa puiden kaatamista tai muita metsätalouden toimenpiteitä. Koska metsätalousmaahan kohdistuva metsänkäytön rajoitus koskisi aina nykykäyttöä, säädettäisiin korvausvaatimuksen esittämisen ehdoksi lyhyempää viiden vuoden mittaista odotusaikaa, vastaavasti kuin 169 §:ssä nykykäytön osalta.

171 §. *Omistussuhteiden tai kiinteistöjaotuksen muutosten vaikutus haitan arvioimiseen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 2 momenttia, 43 §:n 1 momenttia ja 102 §:n 3 momenttia vastaavasti omistussuhteiden ja kiinteistöjaotuksen muutosten vaikutuksesta huomattavan haitan arviointiin. Nykyiseen tapaan alueen omistus ja kiinteistöjaotus simuloitaisiin haitanarviointia varten kaavan hyväksymisajankohdan mukaiseen tilaan, ellei muutoksia olisi tehty kaavan toteuttamista varten.

Kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain vastaavissa säännöksissä sanamuodot vaihtelevat jonkin verran. Maankäyttö- ja rakennuslain 102 §:ssä ja 197 §:ssä mainitaan sekä kiinteistöjaotuksen muutos että omistussuhteiden muutos, lain 33 ja 43 §:ssä vain omistussuhteiden muutos. Yhtenäisyyden vuoksi esitetään, että jatkossa omistussuhde ja kiinteistöjaotus molemmat mainittaisiin pykälässä. Käytännön merkitystä tällä ei liene, sillä molemmilla sanonnoilla lienee haettu samaa muutosten neutralointia koskevaa sääntöä korvausarviointiin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 102 §:n 3 momenttia vastaavasti, että kaavan toteuttamisen vuoksi tarpeellisia, oikeastaan välttämättömiä, omistus- ja kiinteistösuhteiden järjestelyitä käsiteltäisiin arvioinnissa eri tavoin kuin muita muutoksia omistus- ja kiinteistösuhteissa. Esimerkiksi tonttijakosuunnitelman toimeenpanoon tai asemakaavan yleisten alueiden lunastamiseen liittyvät toimenpiteet olisivat pykälässä tarkoitettuja kaavan toteuttamista tarkoittavia muutoksia, jotka saadaan ottaa huomioon korvausarviointia tehtäessä.

Pykälän *3 momentti* koskisi julkisen vallan käyttöön liittyviä olosuhdemuutoksia, joita voisivat olla esimerkiksi asiaan vaikuttavien lakien muutokset taikka hallintopäätöksien aiheuttamat oikeudelliset muutokset. Tilanne voisi muuttua esimerkiksi sen vuoksi, että korvausarvioinnin kohteena olevaa kaavaa olisi myöhemmin muutettu osittaismuutoksin. Kaavan osittaismuutokset ja muut oikeusympäristön muutokset olisi voitava ottaa huomioon omistussuhteita ja kiinteistöjaotusta arvioitaessa 1 momentissa säädetystä poikkeavasti, jos sille ilmenisi tapauskohtainen tarve. Kun korvaussäännöksiä voidaan joutua soveltamaan kymmeniä vuosia käytönrajoituksen aiheuttaneen kaavapäätöksen hyväksymisen jälkeen, on säännöksessä tarpeen huomioida oikeudellisen tilanteen muuttumisen mahdollisuus ja antaa lunastustoimikunnalle oikeus ottaa oikeudellisen asiantilan muutokset riittävästi huomioon.

Korvausarvioinnissa voidaan joutua käymään läpi kaavamuutosten ja niiden aiheuttamien rakentamisrajoitusten historia ja omistus- ja kiinteistöjaotuksen historia tarkastikin omistussuhteiden muutoksia koskevien tilanteiden hahmottamiseksi.

172 §. *Korvaaminen tai alueen lunastaminen haitan korvaamisen tapana.* Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 33, 43 ja 101 §:n vastaavia kohtia. Lisäksi sen soveltamisalassa otettaisiin huomioon, että maisematyölupaa koskevaan säännökseen olisi lisätty lunastusvelvollisuus korvausvelvollisuuden rinnalle ja että luvussa olisi uusi metsänkäytön rajoitusta koskeva säännös.

Pykälässä säädettäisiin kumottavaa maankäyttö- ja rakennuslakia tarkkarajaisemmin, millä perusteilla mahdollinen valinta lunastamisen ja korvaamisen välillä tehtäisiin, jos osapuolet eivät sovi asiasta. Sääntelyssä on otettu huomioon perustuslain omaisuudensuojasäännös ja se, että kyse on maanomistajalle aiheutuvan haitan korvaamisen menettelystä ja että julkisyhteisön lunastusoikeuksista on säädetty muualla tässä laissa. Ratkaisutoimivalta pykälän tulkinnasta olisi lunastustoimikunnalla.

Jos kumpikaan osapuoli ei esitä vaatimuksia tai jos omistaja vaatii rahamääräistä korvausta, on lunastustoimikunnan määrättävä rahamääräinen korvaus.

Omistusoikeuden siirto lunastamalla voidaan määrätä tämän pykälän nojalla vain, jos omistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta tarkoituksenmukaisella tavalla hyväkseen yksityiseen toimintaan. Omistajalla on oikeus vaatia alueen lunastamista tällä perusteella. Muu kuin omistaja ei voi vaatia alueen lunastamista tähän pykälään vedoten.

Muilta osin menettelyyn ja harkintaan sovelletaan lunastuslakia, tästä säädettäisiin nimenomaisesti luvun lopussa (177 § 2 momentti).

Lunastustoimikunnan oikeus tarvittaessa tai vaadittaessa yhdistää menettely julkisyhteisön lunastusoikeuden käyttämistä koskevan lunastuksen toimeenpanomenettelyyn (esimerkiksi 164 §), olisi mahdollista, jos lunastuslain prosessisäännöt sen mahdollistaisivat.

173 §. *Lunastettava alue.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n 2 momenttia vastaavasti kunnan tai muun julkisyhteisön oikeudesta pyytää lunastamisen laajentamista, jos omistaja vaatii lunastamaan vain osan yhtenäisestä kaavassa osoitetusta käyttötarkoitusalueesta. Laajennus voisi koskea nykyiseen tapaan asema- tai yleiskaavassa samaan käyttöön osoitettua aluetta kokonaisuudessaan. Säännös laajenisi ehdotuksen mukaan koskemaan kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ehdollisten rakentamisrajoitusten tilanteita, vanhastaan soveltamisalaan kuuluvan maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n lisäksi.

Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi harkintaa ohjaavia perusteita, joilla tuodaan esille perustuslain 15 §:n tarkoittamalla tavalla ne yleisen tarpeen vaatimukset, joiden vuoksi lunastamisen laajentaminen yli vaaditun olisi sallittua. Käyttötarkoitusalue voidaan lunastaa kokonaisuudessaan joko omistajan tarpeiden vuoksi tai yleisen edun vaatimusten täyttyessä. Laissa säädetyt tarkemmat edellytykset liittyisivät joko alueen tarkoituksenmukaiseen käyttöön, kiinteistöjaotuksen tarkoituksenmukaisuuteen tai muuhun yleisen tarpeen vaatimukseen.

Jos julkisyhteisöllä on omaehtoinen tarve saada lunastetuksi yleisiin tarpeisiin osoitettu alue, se on mahdollista lain 23 luvun perusteella. Näin ollen tässä säännöksessä ja luvussa on tarpeen ottaa huomioon julkisyhteisön tarpeista lähteviä lunastustarpeita vain täydentävästi ja tilannekohtaiset tekijät huomioon ottaen.

174 §. *Poikkeamisen hakeminen ennen haitankorvausasian ratkaisemista.* Pykälä vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 102 §:n 1 momenttia poikkeuksen hakemisesta ennen korvausvelvollisuuden syntymistä. Lisäksi siinä otettaisiin huomioon metsänkäytön rajoitusta koskeva mahdollinen maisematyöluvan hakemisen velvollisuus.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi nimenomaiset säännökset siitä, milloin poikkeamista ei ole tarpeen hakea korvausasian käsittelyä varten. Näin on osittain toimittu jo nykyisen lain aikana. Poikkeamismenettely voidaan pykälän mukaan ohittaa, jos korvausvelvollinen julkisyhteisö hyväksyy korvausvelvollisuutensa tai jos on ilmeistä, että poikkeamista ei voida myöntää. Poikkeamista ei siten tarvitsisi hakea korvausasian käsittelemiseksi, jos menettely ei ole poikkeamissäännöksen soveltamisalan vuoksi lainkaan käytettävissä tai jos on ilmeistä, että myöntämisen edellytykset eivät täyty tapauksessa (ks. 219 §). Jos metsänkäytön rajoitus syntyy maisematyölupavelvollisuuden kautta, ei poikkeamista ole tarpeen hakea, vaan riittää, että toimenpiteelle haetaan maisematyölupaa.

Pykälään lisättäisiin säännös hallinnollisen luvan maksuttomuudesta silloin, kun luvan hakeminen on edellytyksenä korvauksen saamiselle ja lupa osittain tai kokonaan evätään.

Julkisyhteisö voi hyväksyä korvausvelvollisuutensa toimituksen alussa, jolloin hallinnollista lupavaihetta ei ole tarpeen käydä läpi. Toimituksessa voidaan ryhtyä tällöin käsittelemään suoraan huomattavan haitan kynnyksen ylittymistä ja muita toimituksessa ratkaistavia asioita.

Lainvoimaisuutta koskeva kohta ehdotetaan jätettäväksi pois säännöksestä. Päätösten lainvoimaisuuden ja täytäntöönpanon suhdetta koskevat kysymykset on ratkaistu lain muutoksenhakua koskevassa luvussa. Poikkeamisluvan osalta lain 334 b §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Näin ollen päätös ei olisi täytäntöönpantavissa ennen kuin se on saanut lainvoiman (hallintoprosessilaki 122 § 1 momentti) tai, jos valitus kävisi

täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä (hallintoprosessilaki 122 § 2 momentti). Hallintotuomioistuin voi antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä (hallintoprosessilaki 123 §) ja asianosainen saa oikeudenkäynnin aikana vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä (hallintoprosessilaki 41 §). Nämä yleissäännökset koskisivat myös poikkeamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

175 §. *Korvausvelvollisuudesta vapautuminen kaavan muuttumisen vuoksi.* Pykälä vastaisi kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 102 §:n 2 momenttia siltä osin kuin siinä säädettäisiin kunnan ja valtion mahdollisuudesta vapautua korvausvelvollisuudestaan kaavan muutoksen johdosta. Ehdotettava säännös koskisi kaikkia julkisyhteisöjä. Säännöksen soveltamisala laajenisi nykyiseen nähden siten, että se koskisi myös kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 33 ja 43 §:n mukaisia tilanteita. Jos korvaus olisi jo maksettu tai jos korvausasia olisi lainvoimaisesti ratkaistu, ei julkisyhteisö vapautuisi korvausvelvollisuudestaan. Säännökseen jätettäisiin edelleen päätöksen lainvoimaisuutta ilmaiseva kohta, jotta ei olisi epäselvää, mikä mahdollisista ratkaisupäivistä, toimituspäätöksen vai tuomioistuimen päätöksen päivä, olisi määräävä niissä tilanteissa, joissa päätöksestä valitetaan.

176 §. *Korvaus yleisen alueen toteuttamiseen liittyvästä erityisestä haitasta tai vahingosta.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavan toteuttamiseen liittyvistä erityisistä haitan- ja vahingonkorvauksista. Vastaava säännös on kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 106 §:ssä.

Pykälän sanamuotoa tarkennettaisiin nykyisestä. Erityisen haitan korvausvelvollisuus oli tarkoitus säilyttää maankäyttö- ja rakennuslain 106 §:n perustelujen mukaan lähtökohtaisesti rakennuslain 76 §:n periaatteita vastaavana. Rakennuslain 76 §:ssä säädettiin kadun, torin tai puiston rakentamisen ja käyttötavan muutoksen aiheuttamista haitoista ja vahingoista vieruskiinteistöille ja korvaamisvelvollisuudesta, jos vahinkoa ei ollut pidettävä vähäisenä.

Säännöksellä on historiallisesti tarkoitettu lähinnä korvausvelvollisuutta sellaisista haitoista, joita aiheutui katualueen korkeuden muutoksista asemakaavan muutoksen tai toimeenpanon vuoksi taikka sellaisista muutoksista, joilla yleinen alue kokonaan poistetaan tai muutetaan kaavamuutoksin niin, että vieruskiinteistö ei voi esimerkiksi hyödyntää rakennusoikeuttaan täysimääräisesti (ks. Larma ym. 1992, s. 321 – 324).

Asemakaavassa yhteensovitetaan alueen käyttämistä tarvittavin osin sekä leveys- että pystysuunnassa. Näin ollen korvauksen maksaminen on perusteltua silloin, jos kadun tai muun yleisen alueen ratkaisut muuttuvat kaavamuutoksen tai kaavan toteuttamisen vuoksi tavalla, joka aiheuttaa erityisiä kustannuksia tai erityistä haittaa kaavaratkaisuun perustellusti luottaneelle kiinteistön omistajalle. Erityistä haittaa voi aiheutua esimerkiksi korkeusasemien muuttumista siten, että tontin ajoliittymä on rakennettava kalliimmalla tavalla tai uudestaan. Lisäksi menetystä voi aiheutua esimerkiksi siitä, että katua uudelleen rakennettaessa aiheutuu kadun naapuritontin puolella konkreettinen vahinko.

Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan sanamuotoa tarkennettavan siten, että säännöksen soveltaminen rajattaisiin asemakaavan sijaan asemakaavassa osoitettuihin yleisiin alueisiin rakennuslakia vastaavasti. Yleisten alueiden toteuttaminen on kunnan tehtävä, joten säännöksessä ei enää mainittaisi valtiota mahdollisena korvausvelvollisena tahona.

Säännöksen soveltaminen rajattaisiin haittoihin, jotka ilmenevät naapurikiinteistöillä. Tämä vastaisi nykyistä paremmin rakennuslain mukaista haitankärsijöiden piirin rajautumisesta kadun, torin tai puiston vieruskiinteistöihin.

Vähäisiä tavanomaisia haittoja ei korvattaisi lainkaan, sillä niitä ei pidettäisi pykälässä tarkoitettuina erityisinä haittoina. Jos kynnys ylittyy ja erityinen haitta ilmenee, on se korvattava kokonaisuudessaan. Erityisen haitan käsitettä ei ehdoteta muutattavaksi nykyisestä, joten säännöksen mahdollinen aikaisempi soveltamiskäytäntö voidaan tältä osin ottaa tulkinnassa huomioon.

Pykälän *2 momentissa* olisi rakennuslain 76 §:n tapaan mainittu erikseen, että korvaukseen oikeutettu voisi olla myös muu alueen käyttöoikeuden haltija kuin kiinteistön omistaja. Tällainen muu taho voisi olla esimerkiksi maanvuokraoikeudella kiinteistöä hallitseva taikka ojitusyhteisö, jonka ojaa haitta tai vahinko koskee.

Säännös on yleisten alueiden rakentamista ja käyttötarkoitusten muuttamista koskeva suppea-alainen erityissäännös, jota sovelletaan korvauksesta sovittaessa tai osapuolen vaatimuksesta rakentamisen tai muun toimenpiteen yhteydessä ja siinä kuvatun haitan ilmetessä (ks. myös KHO 1988 A 93). Sitä ei ole tarkoitus soveltaa yleisesti esimerkiksi muualla laissa säädettyjen lunastustoimitusten aineellisena kadun rakentamisen haittojen korvausperusteena.

177 §. *Lunastuslain soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin, että lunastuslain aineellisia ja menettelyllisiä säännöksiä sovellettaisiin täydentävästi siltä osin kuin tässä luvussa ei olisi säädetty toisin. Lunastuslaissa säädetään niistä aineellisista ja menettelyllisistä säännöistä, joita lunastustoimituksessa noudatetaan.

178 §. *Suhde muualla tässä laissa säädettyyn haitankorvaukseen.* Pykälässä säädettäisiin laissa muualla olevien korvaussäännösten suhteesta tässä luvussa säädettyyn. Siltä osin kuin muualla laissa on viittaussäännöksin osoitettu koko korvausasian ratkaiseminen ja menettely toisen lain alaiseksi, ei tätä lukua sovellettaisi lainkaan. Näin on asiasta säädetty lakiehdotuksen 215 §:ssä, jossa viitataan maa-aineslakiin, ja lakiehdotuksen 40 §:ssä, jossa viitataan rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin.

Siltä osin kuin muualla tässä laissa olisi säädetty haitasta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta, sovellettaisiin tätä lukua täydentävästi siltä osin, kun asianomaisessa säännöksessä ei olisi nimenomaisesti säädetty toisin.

Muualla on säädetty haitankorvauksista seuraavasti: Lain 7 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä rakentamislupaa alueella, jolla ei ole asemakaavaa, on, sen lisäksi mitä 211 §:ssä säädetään luvan edellytyksistä, varmistettava, ettei luvan myöntäminen vaikeuta maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilyttämistä. Jos lupahakemus on tämän vuoksi hylätty, kiinteistönomistajalla on, jollei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus

Lain 22 §:n 2 momentin mukaan alueella, jolla 1 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus on voimassa, lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti.

Lain 33 §:n 1 momentin mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti.

Lain 40 §:n 3 momentin mukaan asemakaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 8 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä edellä mainitun lain 13–15 §:ssä säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa. Mitä edellä säädetään kunnan korvausvelvollisuudesta, ei koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

Lain 216 §:n 3 momentin mukaan jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuuteen sovelletaan maa-aineslain 8 §:ää. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen kuin kaivamiseen tai louhimiseen mainituilla alueilla evätään eikä kiinteistönomistaja voi sen vuoksi käyttää aluettaan hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, on kunta, tai milloin alue on varattu muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä, velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen.

Lain 357 §:n 2 momentin mukaan, jos rakentamislupahakemus hylätään luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi, kiinteistönomistajalla on, jollei hän luvan hylkäämisen johdosta voi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus.

Lain 7, 22, 33 ja 216 ja 357 §:ssä olisi säädetty korvauskynnyksestä samoin ilmaisuin kuin tässä luvussa, joten eri säännöksien korvauskynnysten soveltamiskäytännöissä ei syntyisi sanamuodoista johtuvia eroja.

Menettelyn osalta säädettäisiin nimenomaisesti, että lupaa poikkeamiseen ei tarvitse edellä mainituissa erityistapauksissa tämän luvun 174 §:ssä säädetyllä tavalla hakea, vaan mainituissa erityispykälissä säädetty lupamenettely olisi riittävä. Tällaisen muualla laissa säädetyn lupahakemuksen epääminen, kokonaan tai osittain, riittäisi korvausasian vireillepanon menettelylliseksi edellytykseksi.

Muilta osin mainittujen haitankorvauspykälien mukaista haitankorvausasiaa ratkaistaessa sovellettaisiin tätä lukua. Asiat käsiteltäisiin lunastustoimituksessa, jossa sovellettaisiin tämän luvun säännöksiä ja lisäksi lunastuslain säännöksiä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin selvyyden vuoksi, että mahdolliset aiemmin maksetut korvaukset samasta haitasta on otettava tarvittaessa huomioon uutta korvausta määrättäessä. Tämä periaate koskee kaikkia korvaustoimituksia jo lunastamiseen ja vahingonkorvausoikeuteen liittyvän rikastumiskiellon vuoksi. Selkeyttävä säännös on paikallaan, koska haitankorvausta voidaan tyypillisesti vaatia useamman kerran oikeutetustikin samaa aluetta koskien ja korvauksia voidaan vaatia pitkän ajan kuluessa. Oikeus korvauksen vaatimiseen ei vanhene niin kauan kuin rajoitus on olemassa.

25 luku **Rakentaminen**

179 §. *Rakentamisen ohjaus.* Pykälä sisältää osittain samoja elementtejä kuin nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain 12 §, jossa on säädetty rakentamisen ohjauksen tavoitteista. Juhlallinen tavoitepykälä ei kuitenkaan sellaisenaan velvoittaisi ketään ja sen vuoksi on parempi aloittaa rakentamista koskevat luvut ytimekkäästi keskeisimmällä aineellisoikeudellisella säännöksellä.

Rakentamisen ohjauksen toteutumisesta huolehtiminen on keskeinen osa viranomaistoimintaa. Rakentamisen ohjausta koskevassa pykälässä säädettäisiin suunnittelun ja toteutuksen lähtökohdista, jotta pääsisimme tavoitteiden mukaiseen elinympäristöön ja rakennuskantaan. Rakentamisen ohjaus sisältää myös säännöksen rakennuskannan kunnossapidosta, mistä osa vastuusta kuuluu rakennuksen omistajalle. Sen vuoksi viranomaisen tehtävä rajattaisiin neuvontaan, ohjaukseen ja viranomaisen vastuulle kuuluvaan valvontaan. Rakentamisen ohjaukseen voidaan katsoa kuuluvaksi muutakin kuin viranomaisen neuvontaa, ohjausta ja valvontaa. Esimerkiksi asemakaavoitus ja rakennusjärjestys ohjaavat rakentamista osaltaan.

Toisena kohtana olisi aiemmin maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä ollut vaatimus rakennuksen kauneudesta ja sopusuhtaisuudesta. Koska rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa voitaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvän niin toivoessa ratkaista erikseen olisi kyseinen säännös nostettava rakentamisen ohjaukseen kuuluvaksi säännökseksi, sillä asia tulisi arvioitavaksi sijoittamislupavaiheessa eikä enää olennaisten teknisten vaatimusten yhteydessä toteuttamisluvassa.

Asemakaava ja kaavamääräykset rajaavat käytännössä rakennuksen ulkoasun peruslähtökohdat ja kaavan tarkkuusasteesta riippuen myös sen yksityiskohdat. Kaava määrää usein myös materiaaleista, kattokaltevuudesta, kateaineesta, parvekkeista ja niin edelleen. Tiukoilla ja tarkoilla kaavoilla on pyritty takaamaan rakentamisen kaupunkikuvallinen ja ympäristöllinen vähimmäistaso. Vähimmäistaso muodostuu kuitenkin helposti enimmäistasoksi. Yksityiskohtaista kaavoitusta täydennetään vielä usein rakentamistapaohjeilla. Vaikka ohjeilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, ne vaikuttavat usein ratkaisevasti suunnitteluratkaisuihin ja lupaharkintaan.

Arkkitehtuurille ja rakennuksen esteettiselle laadulle on lainsäädännössä asetettu vaatimuksia osana lupaharkintaa viimeistään vuoden 1932 rakennussäännöstä lähtien. Mutta jo sitä ennen, Suomen suuriruhtinaskunnan kaupunkeja koskevaan rakennussääntöön vuodelta 1856 sisältynyt rakennuskatselmusinstituutio edellytti hallinnollisen ja paloteknisen asiantuntemuksen lisäksi lupapäätöstä edellyttävään katselmukseen mukaan arkkitehtiosaamista, mikäli arkkitehtiosaamista kaupungista tai läänistä löytyi.

Vaikka asemakaava usein hyvinkin tarkkaan määrää kaupunki- ja ympäristökuvallisista reunaehdoista, on osana lupaharkintaa kannan ottaminen muun muassa rakennuksen kauneuteen. Asemakaavat ovat eri-ikäisiä ja jo siitä johtuen tarkkuustasoltaan vaihtelevia. Kaavan laatimisvaiheessa ei yleensä ole tiedossa kaikkia rakennussuunnitteluun vaikuttavia yksityiskohtia. Rakennusmateriaalit muuttuvat ja kehittyvät. Myös rakentamismääräysten muutokset voivat vaikuttaa moniin arkkitehtonisiin ratkaisuihin.

Arvioitaessa rakennuksen soveltuvuutta rakennettuun ympäristöön ja maisemaan huomiota olisi kiinnitettävä ympäröivään rakennuskantaan ja maisemaan muun ohella arkkitehtonisen muodon, massoittelun, mittasuhteiden, korkeuden, aukotuksen, materiaalien, rakennustavan, maastoon sijoittelun ja näkymien kannalta. Rakennussuunnittelua ei ole tarkoitus rajata ympäröivän tyylisuunnan mukaiseksi, vaan muutkin kuin rakennustavaltaan, materiaaliltaan ja massoittelultaan ympäröiviin rakennuksiin sopeutuvat ratkaisut voisivat olla mahdollisia.

Rakennus voi olla sopusuhtainen mutta ei välttämättä kaunis, sekä päinvastoin. Rakennus voi olla arkkitehtuuriltaan korkeatasoinen olematta sen enempää kaunis kuin sopusuhtainen. Arkkitehtonisen vaihtelun turvaamiseksi ja eri tyylisuuntien mahdollistamiseksi riittäisi, että aina vähintään yksi näistä kriteereistä – kauneus, sopusuhtaisuus tai arkkitehtoninen korkeatasoisuus - täyttyisi. Arvioitaessa kauneutta ja sopusuhtaisuutta olisi kiinnitettävä huomiota rakennuksen ja sen osien mittasuhteisiin. Sopusuhtaisuudella ei ole tarkoitus rajata rakennussuunnittelua

muuten kuin pyrkimyksellä rakentamisen kokonaisvaltaiseen hahmottamiseen ja siihen, että rakennus koetaan esteettisesti miellyttäväksi. Rakennukset osana rakennettua ympäristöä on tarkoitettu pääosin pitkäikäisiksi. Vaikka Suomen nykyinen rakennuskanta on voittopuolisesti rakennettu vasta toisen maailmansodan jälkeen, tulee myös meillä rakennuskannan keski-ikä kasvamaan. Näin ollen on luontevaa, että arkkitehtuuriin syntyy kerroksia eri aikakausien tyylisuunnista.

Rakentamisen ohjauksella tuettaisiin sitä, että rakennuskohteet suunniteltaisiin ja toteutettaisiin niin, että elinympäristö palvelisi käyttäjien tarpeita ottaen huomioon erilaiset käyttäjäryhmät, kuten esimerkiksi ikääntynet, lapset sekä näkö-, kuulo-, liikkumis- ja toimimisesteiset henkilöt. Elinympäristö, joka soveltuu heille, soveltuu usein hyvin kaikille muillekin. Lähtökohtana olisi olennaisten teknisten vaatimusten toteutuminen niin, että rakennuskohteet muodostaisivat elinympäristön, joka olisi terveellinen, turvallinen, viihtyisä ja esteettinen. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksella pyritään rakentamisen laadun parantamiseen, minkä vuoksi korkealaatuisuus näkyisi myös tässä pykälässä.

Maankäyttö- ja rakennuslain läpileikkaavana teemana on ilmastonmuutoksen hillintä. Koska rakentamiseen käytetään puolet kaikesta maailman materiaalista, tarjoaa rakennussektori suuren potentiaalin ilmastonmuutoksen torjuntaan. Suunnittelun ja toteutuksen olisi siksi perustuttava elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin ratkaisuihin. Ne olisi kuitenkin toteutettava kustannustehokkaasti. Rakennustuotteiden uudelleenkäyttö ja materiaalin kierrättäminen ovat tulevaisuuden kannalta olennaisia tekijöitä kiertotalouden edistämisessä rakentamisen ohjauksen kannalta.

Uusi kaavoitus- ja rakentamislaki turvaa kulttuuriympäristöjen ja arvorakennusten säilymistä aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Sen vuoksi asia on nostettu nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 118 §:n säännöksestä jo rakentamisen ohjauksen lähtökohdaksi. Uutena tulisi vaatimus ottaa suunnittelussa ja toteutuksessa huomioon aiemmin nimenomaisesti sääntelemätön mahdollisuus myös uusien kulttuuriympäristöjen ja arvorakennusten syntymiselle esimerkiksi maisemallisesti kauniiseen paikkaan tai kaupungin silhuettia muuttaen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa myös rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista käyttöä ja kunnossapitoa, joten teema on olennainen osa rakentamisen ohjauksen toteutumista.

180 §. *Rakentaminen puolustustarkoitusta varten*. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pääosin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 146 §:ää. Voimassa olevan lain tapaan rakentaminen puolustustarkoitusta varten olisi salassapitosyistä sallittua ilman rakentamiseen liittyvää, laissa säädettyä lupaa.

Voimassa olevan lain viittaus valtion hallinnassa oleviin alueisiin ei kata kaikkea salassapidon tarpeita. Tästä syystä rajausta täsmennettäisiin koskemaan kiinteistövarallisuuteen luettavia tai muutoin valtion käyttöä palvelevia rakennus- ja rakentamiskohteita. Tällä tarkoitettaisiin ensisijassa valtion kiinteistövarallisuutta, joka on määritelty oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 3 §:ssä. Valtion käyttöä palvelevia välittömästi puolustustarkoituksiin liittyviä kohteita voisivat olla myös esimerkiksi vuokratut tai muutoin käyttöoikeuksin saadut alueet tai Puolustusvoimien sopimuskumppanien omistamat kiinteistöt ja toimitilat.

Puolustustarkoituksiin liittyvillä rakennus- tai rakentamiskohteilla tarkoitettaisiin Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen liittyvää tai sitä tukevaa tilojen, rakennusten ja inf-

rastruktuurin, kuten rakenteiden, rakennelmien, laitteiden, väylien, lentopaikkojen, jakeluverkkojen ja verkostojen, kalliotilojen, maa- ja vesialueiden ja ympäristönsuojelurakenteiden rakentamista, jota koskee salassapitotarve.

Myöskään rakentamisen viranomaisvalvonta tai julkisten rekisterien pitäminen ei koskisi tällaista rakentamista. Puolustustarkoitukseen rakennettavissa salassapidettävissä kohteissa rakennushankkeeseen ryhtyvän tulisi kuitenkin huolehtia tämän lain muiden vaatimusten täyttymisestä sekä muun lainsäädännön asettamista velvoitteista. Tällaisia olisivat esimerkiksi työ- ja henkilö-, käyttö- ja paloturvallisuuteen sekä ympäristön- ja rakennusperinnön suojeluun liittyvät vaatimukset ja velvoitteet. Näissä rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi tarvittaessa tukeutua sekä kunnalliseen että valtiolliseen viranomaistoimintaan näiden toteutumisen varmistamiseksi.

181 §. *Suomen rakentamismääräyskokoelma*. Pykälä vastaisi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:ää. Ympäristöministeriö jatkaisi Suomen rakentamismääräyskokoelman julkaisemista verkkosivustollaan. Suomen rakentamismääräyskokoelma koostuu olennaisten teknisten vaatimusten nojalla annetuista asetuksista, niiden perustelumuistiosta sekä mahdollisista ympäristöministeriön ohjeista. Suomen rakentamismääräyskokoelmaan on koottu myös energiatodistusta koskevat säännökset. Toistaiseksi ympäristöministeriön verkkosivustolla ei ole julkaistu muiden hallinnonalojen säännöksiä, kuten esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön tuettavaa maatilarakentamista koskevia asetuksia ja niiden liitteinä annettuja rakentamismääräyksiä.

182 §. *Rakennusjärjestys.* Rakennusjärjestystä koskeva pykälä vastaisi asiallisesti nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ää ja sen historia juontaa jo rakennuslakiin. Kunta ei voisi ohittaa rakennusjärjestyksellä lainvoimaisen yleis- ja asemakaavan eikä Suomen rakentamismääräyskokoelman säännöksiä. Rakennusjärjestyksen säännökset eivät jatkossakaan saisi olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Rakennusjärjestyksellä voitaisiin rakentamislupaa koskevan 208 §:n 2 momentin mukaisesti määrätä, milloin kyseisiä rakennuskohteita pidettäisiin vähäisinä eikä rakentamislupaa edellytettäisi. Rakennusjärjestyksellä voitaisiin määrätä, mitkä kunnan alueet katsottaisiin erityisharkinta-alueiksi. Rakennusjärjestyksellä voitaisiin määrätä toisin esimerkiksi rakennuspaikalta edellytettävistä vähimmäisvaatimuksista, kuten tuhannen neliömetrin vähimmäiskoosta. Rakennusjärjestys voisi koskea muun muassa rakennuspaikkaa ja muita alueita. Rakennusjärjestyksen käytettävyyttä laajennettaisiin nykyisestä niin, että rakennusjärjestyksessä mainitut muut alueet voisivat tulevaisuudessa koskea myös yleisiä alueita, jollaiseksi muun muassa katualue lasketaan.

183 §. *Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta.* Säännös vastaisi asiasisällöltään nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:ää. Kunta voisi jatkossakin rakennusjärjestyksellä määrätä alueista, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutoksen voisi ratkaista suoraan rakentamisluvalla ilman poikkeamislupaa tai tarkastelematta erityisharkinta-aluetta koskevia sijoittamisluvan edellytyksiä. Poikkeamista ei tarvittaisi kaavattomalla ranta-alueella sijaitsevan vapaa-ajan asunnon muuttamiseen pysyväksi asunnoksi. Rakennusjärjestyksen määräys olisi mahdollinen myös, jos (osa)yleiskaava mahdollistaa pysyvän asumisen. Kunta voisi niin ikään määrätä rakennusjärjestyksessä edellytyksistä, joiden täyttyessä vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollinen. Edellytykset voisivat koskea esimerkiksi rakennuspaikan kokoa tai jätevesihuollon järjestämistä. Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea ainoastaan olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutoksia, eikä se mahdollistaisi uusien asuinrakennusten rakentamista ilman poikkeamispäätöstä olemassa olevasta kaavasta.

Nykyisessä laissa säädetään, ettei käyttötarkoituksen muutoksessa tarvittaisi suunnittelutarveratkaisua ja vastaavasti uuden rakennuksen rakentamiseen sellainen tarvittaisiin. Uudessa laissa

suunnittelutarvealue korvattaisiin erityisharkinta-alueella. Erityisharkinta-aluetta koskeva sijoittumisharkinta hoidettaisiin rakentamislupaa koskevassa sijoittamisluvassa. Kunta voisi siten rakennusjärjestyksessään määrätä niin erityisharkinta-alueesta kuin siitä, missä kohti erityisharkinta-aluetta vapaa-asunnon käyttötarkoituksen muutos olisi sallittua.

Rakennusjärjestyksen määräys ei koskisi pysyvään asumiseen käytettävälle asuinrakennukselle säädettyjä olennaisia teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista. Käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa vapaa-ajan asunto täyttäisi pysyvältä asunnolta edellytetyt olennaiset tekniset vaatimukset. Jos vapaa-ajan asunto ei näitä edellytyksiä täyttäisi, olisi asunto korjattava vaatimukset täyttäväksi tai haettava poikkeamislupaa tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista olennaisista teknisistä vaatimuksista poikkeamista varten.

Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, kuten esimerkiksi luonnonarvojen tuhoutumista tai aiheuttaisi kunnalle ongelmia esimerkiksi vesihuollon, terveydenhuollon tai koulukyytien järjestämiseksi. Kunnan olisi arvioitava vaikutukset rakennusjärjestystä laatiessaan pysyvään asumiseen liittyvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvien velvoitteiden kannalta.

Rakennusjärjestystä koskevan 182 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos yleis- tai asemakaavassa on toisin määrätty. Säännös ei siten voisi edelleenkään koskea alueita, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitus on jo osoitettu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

184 §. *Rakennusjärjestyksen hyväksyminen ja kuuleminen.* Rakennusjärjestyksen hyväksyisi jatkossakin kunnanvaltuusto. Rakennusjärjestyksellä voidaan vaikuttaa kunnassa tapahtuvaan alueiden käyttöön merkittävästikin, minkä vuoksi rakennusjärjestyksen laatiminen olisi tehtävä avoimesti ja vuorovaikutteisesti. Nykyisessä laissa viitataan lain 62 ja 65 §:iin. Lisää säännöksiä on maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 6 §:ssä, jossa viitataan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:ään. Pykälään ehdotetaan säädettäväksi ilman viittauksia, kuinka rakennusjärjestys hyväksyttäisiin. Menettelyä ei olisi asiallisesti tarkoitus muuttaa.

Kunnan olisi asetettava rakennusjärjestys nähtäville vähintään 30 päivän ajaksi ja ilmoitettava siitä kuntalain (410/2015) 108 §:n mukaisella tavalla, jotta kunnan jäsenet ja osalliset voisivat tehdä muistutuksen. Kuntalain 108 §:n mukaan ilmoitusten on oltava tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Rakennusjärjestystä koskeva nähtävilläoloaika on luonteeltaan sellainen asia, joka edellyttää kuntalain pääsääntöä pidempää julkaisuaikaa. Muistutus olisi toimittava kunnalle nähtävänäoloaikana. Lausuntoa olisi pyydettävä samoilta tahoilta kuin nykyäänkin. Jos rakennusjärjestystä muutettaisiin olennaisesti, olisi se asetettava uudelleen nähtäville, elleivät muutokset koskisi yksityistä etua ja kunta kuulisi asianosaisia erikseen.

185 §. *Rakennusoikeus.* Rakennusoikeus on keskeinen rakentamista määrittävä tekijä. Rakentamisen määrä ilmaistaan yksityiskohtaisissa kaavoissa. Määrittely tapahtuu eri tavoin. Kaavamääräyksiä koskevilla ympäristöministeriön opasjulkaisuilla on rakennusoikeuden ilmaisutapaa pyritty yhdenmukaistamaan. Koska kaavavaranto on eri ikäistä ja osa edelleen voimassa olevista kaavoista periytyy vuosikymmenten takaa, esiintyy edelleen merkintätavoissa suurta vaihtelua. Määrällinen rakennusoikeus ilmaistaan asemakaavassa yleensä joko sallittavana kerrosalana tai tonttitehokkuutena sekä kerroslukuna jo käytetty rakennusoikeus mukaan lukien. Myös muita merkintätapoja on käytetty.

Maankäyttö- ja rakennuslaki muutti rakennusoikeuteen vaikuttavaa kerrosalan määrittelyä rakennuslakiin verrattuna. Maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:ssä määritellään kerrosala. Muun

muassa maanpäällisen kellarikerroksen käsite poistui laista. Ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa lainvoimaiseksi tulleiden asemakaavojen pohjalta tapahtuvan rakentamisen helpottamiseksi ratkaisi maankäyttö- ja rakennuslaki kerrosalaa koskevien säännösten siirtymäajan hiukan poikkeuksellisella tavalla. Lain 217 §:n siirtymäsäännöksen mukaan ennen 1.1.2000 voimassa olleeseen tai hyväksyttyyn kaavaan perustuvassa rakentamisessa noudatetaan rakennusoikeuden laskemisessa aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Tämä tarkoittaa, että vuoden 1958 rakennuslain (370/1958) 131 a §:n sekä sitä täydentävät rakennusasetuksen (266/1959), myöhemmin tehtyine muutoksineen, säännökset ovat kerrosalaa määriteltäessä sovellettavina kaikissa rakennuslain ajoilta peräisin olevissa kaavoissa. Tämä tarkoittaa ajallisesti enimmillään useita vuosikymmeniä.

Kerrosalaa käytetään kriteerinä lukuisissa eri laeissa. Mainittakoon väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat pelastuslain (2011/379) säännökset sekä kiinteistöverolain (654/1992) mukaisessa kiinteistön arvon määrittelyssä sovellettavat säännökset. Hämmennystä aiheuttaa, kun eri sektoriviranomaisten tulkinnat siitä, miten kerrosala lasketaan, vaihtelevat. Vaihtelu johtuu jo siitä, että esimerkiksi kiinteistöverotuksessa verohallinnon ohjeistus poikkeaa maankäyttö- ja rakennusvalvontaviranomaisten tulkinnoista. Myös yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä viitataan kerrosalaan (esimerkiksi valtioneuvoston asetus osakehuoneistojen pinta-alan mittaustavasta ja isännöitsijäntodistuksesta 365/2010).

Vaikka rajoituttaisiin kaavoituksessa ja rakennusvalvonnassa käytössä oleviin kerrosalan määrittelyihin, esiintyy säännösten soveltamisessa suurta vaihtelua. Maankäyttö- ja rakennuslain omaksuma kerrosalaa koskevaa siirtymäsäännöstä on aikaa myöten vaikea perustella. Sen olemassaolo saattaa myös soveltavilta viranomaisilta unohtua.

Mahdollisuuksia siirtyä rakennusoikeuden ja kerrosalan määrittelyssä selkeämpään ja vähemmän tulkintaeroavuuksia aiheuttavaan sääntelyyn selvitettiin 1990-luvulla. Eräänä vaihtoehtona on määritellä rakennusoikeus tilavuutena. Rakennusoikeus määriteltäisiin tällöin volyyminä, joka käsittäisi koko näkyvän, maanpäällisen osan rakennuksesta. Tällöin kaikki tilat kuuluisivat rakennusoikeuteen, jonka mittayksikkönä olisi kuutiometri. Tampereen teknillisen korkeakoulun selvityksessä vuodelta 1990 puhutaan ”rakennusoikeuskuutiosta” (Timo Suominen: Rakennusoikeuden määrittely. Tampereen teknillinen korkeakoulu 1990/2 A + B). Rakennusoikeuskuution pohjan ala määriteltäisiin rakennusalana. Korkeus määriteltäisiin joko räystään korkeutena merenpinnasta tai räystään korkeutena maastosta.

Muitakin tapoja määritellä rakennusoikeus volyymipohjaisena on mahdollista kehittää. Olennaista olisi luoda järjestelmä, joka kannustaisi rakennuksen käyttäjiä palvelevaan tilasuunnitteluun. Kolmiulotteisia kiinteistöjä koskeva lainsäädäntö puoltaisi siirtymistä rakentamisen ulottuvuuteen perustuvaan rakentamisoikeuden sääntelyyn. Kolmiulotteisia kiinteistöjä muodostamalla voitaisiin helpottaa rakentamishankkeiden rahoitusjärjestelyjä. Samalla kiinteistöverotuksen kohdentaminen tehostuisi ja kiinteistöjen hallinta selkeytyisi. Pelkästään ulottuvuuden kautta määrittyvä rakennusoikeuden määrittely voi kuitenkin johtaa rakennuksen käytölle välttämättömien teknisten tai vastaavia tilojen tarpeettomaan minimointiin. Rakennusten suunnittelussa tulisi keskittyä tilaratkaisuiltaan mahdollisimman toimiviin ratkaisuihin. Pelkästään ulottuvuuteen perustuvan rakennusoikeuden määrittelyn etuna olisi sen selkeys naapuruston kannalta. Joka tapauksessa olisi hyvä siirtyä rakennusoikeuden määrittelyssä kolmiulotteisuuteen, vaikkei siihen tässä vaiheessa vielä velvoitettaisikaan. Rakennusoikeuden määritteleminen kolmiulotteisesti voisi tapahtua kuutiometreinä tai määrittelemällä rakennusalan raja ja harjakorkeus. Rakennusoikeuden määritteleminen kolmiulotteisesti ei olisi vaatimus, vaan mahdollisuus. Rakennusoikeuden määritteleminen kerrosalana olisi edelleen mahdollista. Kaavoitus-

järjestelmän perustuessa tilanteiden mukaan vaihtelevaan tarkkuuteen jää lopullisen rakennusoikeuden määrittely ja kerrosalan jakautuminen eri käyttötarkoituksiin riippumaan kulloisistakin olosuhteista.

186 §. *Kerros*. Kerroksen käsite kytkeytyy kerrosalan määrittelyyn. Kerrosten alat luetaan kerrosalaan sekä rakennuslain (1958) että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Kellarikerros ja ullakko eivät ole kerroksia. Rakennuslakiin vuonna 1965 omaksuttu maanpäällinen kellarikerros ei myöskään ole kerros, vaikka se fyysisiltä ominaisuuksiltansa kerroksen kaltainen onkin.

Vaikka kellarikerros ja ullakko eivät ole kerroksia, voi niihin sekä rakennuslain että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan sisältyä kerrosalaan laskettavaa tilaa. Erityisen tulkinnanvaraiseksi on osoittautunut ominaisuuksiltaan epätyydyttäviä tiloja koskeva sääntely näissä molemmissa laeissa. Myös asemakaavoissa esiintyy usein tilanteita, joissa esimerkiksi ullakolle sallitaan sijoittaa erilaisia tiloja. Tilat voivat olla rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja tai muita tiloja. Käytäntö on johtanut vaihteleviin tulkintoihin muun muassa palomääräysten kannalta. On konstruoitu paloteknisen kerroksen kaltaisia käsitteitä, vaikkei lainsäädäntö tällaisia tunne. Palomääräysten noudattaminen on eri asia kuin se, milloin on kysymyksessä kerros, ullakko tai kellari. Olemassa olevien rakennusten ullakkotiloja voi kaupunkirakenteen tiivistämisen ja ilmastonmuutoksen torjunnan näkökulmasta olla hyödyllistä ottaa käyttöön. Vaikka ullakolle sijoitettaisiin rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja, siitä ei tulisi kerrosta. Taloyhtiön ullakolle tai kerrostalon katolle olisi mahdollista rakentaa esimerkiksi yhteisiä saunatiloja, joiden paloturvallisuudesta olisi huolehdittava samoin kuin kerrokseen sijoitetuista vastaavista tiloista, mutta käsitteellisesti kysymyksessä olisi kuitenkin ullakko. Ullakolle tai taloyhtiön katolle sijoitetun rakentamisen johdosta ei jouduttaisi parantamaan muiden kerrosten paloteknisiä ominaisuuksia.

Pykälä pohjautuu voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n 2 momenttiin. Ullakon määritelmä vastaa kuitenkin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain sijaan Kerrosalan laskemisesta annetussa Ympäristöopas 72:ssa mainittua määritelmää. Modernissa arkkitehtuurissa julkisivun ja vesikaton leikkauslinjaa voi toisinaan olla haastavaa määrittää esimerkiksi vesikaton sulautuessa julkisivuun. Tällöin ullakkona voidaan pitää esimerkiksi pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen yläpuolella sijaitsevaa rakentamatonta tilaa. Olemassa olevalla ullakolla tarkoitetaan useamman vuoden, usein useamman vuosikymmenen käytössä olleen rakennuksen ullakkoa. Säännöksellä ei voida kiertää asemakaavassa määrättyä kerroslukua lyhyen ajan kuluttua rakennuksen käyttöön otosta.

Kerrosalan käsite esiintyy pelastuslain ja kiinteistöverolain lisäksi ainakin väestötietojärjestelmästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (128/2010) sekä rakennusverolaissa (54/1977). Rakennusverolaki on tarkoitettu tasoittamaan suhdannevaihteluita ja sen käyttö edellyttää valtioneuvoston erillistä päätöstä. Osakehuoneistojen pinta-alan mittaustavasta ja isännöitsijäntodistuksesta annettu valtioneuvoston asetus kytkee huoneiston pinta-alan mittaustavan standardiin SFS 5139 asunto-osakeyhtiöissä, jotka on perustettu 1.1.1992 jälkeen. Energiatehokkuutta koskeva sääntely maankäyttö- ja rakennuslaissa ei koske rakennusta, jonka kerrosala on alle 50 neliömetriä. Rakennusten paloturvallisuudesta annetussa asetuksessa (848/2017) eri palo-osastojen koko määrittyy enimmäisalojen (neliömetriä) pohjalta. Asuin-, majoitus- ja työtiloista annettu asetus (1008/2017) käyttää huonealan käsitettä. Eniten sekaannusta aiheutuu kiinteistöverotuksessa sovellettavista laskentatavoista, joissa esimerkiksi kellaritilat lasketaan mukaan verotuksen pohjana olevaan pinta-alaan, vaikkei niitä luettaisi kerrosalaan.

187 §. *Kerrosala.* Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n 1 ja 3 momentteja. Koska rakennusoikeus voitaisiin ilmoittaa kerrosalana ja koska voimassa on pitkään runsaasti asemakaavoja, joiden rakennusoikeus on ilmoitettu kerrosalana, on syytä pitää

voimassa myös kerrosalan laskemista koskeva sääntely. Rakennusoikeuteen laskettavan tilan ulkopuolelle rajattaisiin paksujen ulkoseinien lisäksi myös huoneistoa rajaavat väliseinät, jotka ovat paksumpia kuin 200 millimetriä. Rajaus koskisi niin kahden huoneiston välistä väliseinää kuin huoneiston ja jonkin muun tilan, kuten esimerkiksi huoneiston ja porrashuoneen, huoneiston ja pyykkituvan, huoneiston ja taloyhtiön saunan tai huoneiston ja iv-konehuoneen välistä väliseinää. Rajaus ei koskisi huoneiston sisäisiä väliseiniä. Rajaus kohtelisi eri rakennusmateriaaleja tasapuolisesti väliseinän ääneneristävyyden kannalta. Yksinkertaisen betoniseinän, jonka paksuus on 200 millimetriä, ilmaääneneristävyys on suurempi kuin 55 desibeliä. Jotta päästäisiin samaan ääneneristävyyteen, levyseinän paksuuden on rakenteesta riippuen oltava 160 tai 220 millimetriä, tiiliseinän 290 millimetriä, karkaistun kevytbetoniharkon 350 millimetriä ja kevytsora-harkon 380 millimetriä.

Ehdotuksella sallittaisiin rakennusoikeuden ylittäminen taloteknisten järjestelmien edellyttämien kuilujen, hormien ja yleisiin tiloihin avautuvien teknisten tilojen osalta. Ylitys kattaisi hormit, kuilut ja tekniset tilat sekä niiden seinärakenteet kokonaisuudessaan. Taloteknisiä järjestelmiä ovat esimerkiksi lämmitys-, jäähdytys- ja ilmanvaihtojärjestelmät, vesi- ja viemärijärjestelmät, sähkö- ja automaatiojärjestelmät ja tele- ja tietoliikennejärjestelmät. Rakennuksen paremman toimivuuden kannalta on keskeistä, ettei taloteknisten järjestelmien vaatima kuilu-ja hormitila ole jatkossa enää minimoinnin kohteena. Energiatehokkuus edellyttää väljiä ilmanvaihtokanavia ja niiden asianmukaista eristämistä. Lämmöneristystä tarvitaan esimerkiksi legionellabakteerista aiheutuvan riskin välttämiseksi käyttövesiputkissa. Myös viemäreiden ääneneristys vaatii tilaa. Rakennusoikeuden ylityksen salliminen luo edellytyksiä myös painovoimaisen ilmanvaihdon toteuttamiselle, sillä painovoimaisen ilmanvaihdon toteuttaminen edellyttää runsaasti kuilu- tai hormitilaa. Taloteknisen järjestelmän edellyttämän teknisen tilan koon on oltava suhteessa niihin taloteknisiin järjestelmiin, joita sinne olisi tarkoitus sijoittaa. Rakennettavaksi sallitun rakennusoikeuden ylittäminen myös yleisiin tiloihin avautuvien taloteknisten järjestelmien edellyttämien teknisten tilojen osalta edistää mahdollisuutta varautua matkaviestinten sisätilakuuluvuuteen, sillä uusissa rakennuksissa voidaan varautua teleoperaattoreiden laitteiden tarvitsemaan tilaan, jos tulevaisuudessa olisi tarpeen rakentaa sisäverkko. Jos tekninen tila avautuu yleiseen tilaan ja jos on tehty putkivaraukset porraskäytäviin, voi teleoperaattori asentaa tukiaseman, antennit ja kaapelit ilman, että tarvitaan rakennustöitä.

Ehdotuksella sallittaisiin rakennusoikeuden ylittäminen väestönsuojien rakentamiseen tarvittavan pinta-alan osalta. Ylitys kattaisi sekä väestönsuojan tilan että sen seinärakenteen kokonaisuudessaan. Väestönsuoja on laskettu kerrosalaan riippuen siitä, sijaitseeko se maan alla vai maan päällä. Kellaria ei pääsääntöisesti lasketa kerrosalaan. Kellarissa sijaitsevat rakennuksen pääkäyttötarkoituksen mukaiset tilat lasketaan kuitenkin kerrosalaan. Rakennuksen kerros lasketaan aina kerrosalaan riippumatta siitä, mitä tiloja siellä sijaitsee. Rakennusoikeuden ylittämisen salliminen väestönsuojan osalta kohtelisi rakennusoikeuden laskennaltaan samanarvoisesti kaikkia väestönsuojia riippumatta siitä, onko se sijoitettu kerrokseen vai kellariin.

188 §. *Väliaikainen rakennus*. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaisesti määräajan paikallaan pysytettävää rakennusta varten rakennuslupaan voidaan asettaa määräaika. Lain 176 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää rakennusluvan tilapäisen rakennuksen rakentamiseksi enintään viideksi vuodeksi. Uudessa kaavoitus- ja rakentamislaissa säädettäisiin määräaikaisen ja tilapäisen rakennuksen sijaan väliaikaisesta rakennuksesta. Enää ei olisi tarpeen pohtia, olisiko kysymyksessä tilapäinen rakennus vai määräaikainen rakennus ja kumpia edellytyksiä sovellettaisiin. Väliaikaisen rakennuksen rakentamista koskeva harkinta noudattaisi pitkälti tilapäisen rakennuksen harkintaa, jossa voidaan poiketa lujuuden, terveellisyyden, liikenteen, paloturvallisuuden ja ympäristöön sopeutuvuuden vaatimuksista. Rakentaminen olisi mahdollista enintään kymmeneksi vuodeksi. Luvan edellytysten täyttymi-

nen olisi arvioitava uudelleen kymmenen vuoden kuluttua. Rakennusvalvonta voisi lupamääräyksissä edellyttää rakennuksen turvallisuuden ja terveellisyyden varmistamisen vuoksi kolmannen osapuolen tarkastusta. Esimerkiksi kymmeneksi vuodeksi luvan saanut ylipainehalli voitaisiin määrätä tarkastettavaksi viiden vuoden kuluttua. Väliaikaista rakennusta koskeva rakentamislupa voitaisiin jatkossa myöntää tilanteissa, joissa nykyään käytetään määräaikaista rakennuslupaa, kuten esimerkiksi rakennukselle, jolle on annettu purkamiskehotus. Väliaikaista rakentamislupaa voitaisiin käyttää myös esimerkiksi harrastustoiminnan mahdollistamiseen tyhjilleen jääneeseen teollisuuskiinteistöön siksi aikaa, kun pohditaan kiinteistön tulevaa käyttöä tai purkamista.

189 §. *Lähes nollaenergiarakennus*. Pykälän sisältö vastaisi nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 115 a §:ää. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (2010/31/EU, EPBD) velvoittamalla tavalla maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin lähes nollaenergiarakennuksen määritelmä lain muutoksella (1151/2016). Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että 31.12.2020 mennessä kaikki uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia. Kerrosalaan laskettavan tilan lisääminen, kuten ullakon rakentaminen esimerkiksi asuinkäyttöön, ei EPBD 2 artiklan määritelmän mukaisesti ole uuden rakennuksen rakentamista, vaan kysymys on rakennuksen osasta. Rakennuksen osaa ei ole rakennettava lähes nollaenergiarakennukseksi (HE 220/2016 vp). Uutta rakennusta koskevia vaatimuksia sovelletaan vain laajennuksen osalta. Jos alle 50 kerrosneliömetrin suuruinen rakennus kasvaa laajennuksen johdosta yli 50 kerrosneliömetrin suuruiseksi, on ylittävältä osalta sovellettava uuden rakennuksen energiatehokkuuden vaatimuksia riippumatta laajennuksen koosta.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi ei edellytä energiatehokkuuden parantamista kaikissa rakennuksissa. Soveltamisalan rajoitukset korjaus- ja muutostöissä tai käyttötarkoitusmuutoksissa noudattavat uusia rakennuksia koskevia vastaavia rajoituksia.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä ja sen liitettä I on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/844 rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta. Pykälän sisältämää dynaamista viittausta on tarkennettu maininnalla viimeisestä muutoksesta, sillä kansallinen laki ei voi muuttua ilman eduskunnan myötävaikutusta direktiivin liitteen muuttuessa.

190 §. *Rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaaliminen*. Rakennuksia on suojeltu erityislaeilla ja kaavoilla. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja sitä edeltävien lakien nojalla on suojeltu runsaat kolmesataa rakennusta. Asetuksella valtion omistamien rakennusten suojelusta ja sitä edeltävillä asetuksilla on suojeltu vajaa kahdeksansataa rakennusta. Asemakaavalla suojeltuja rakennuksia arvioidaan olevan 15 000–20 000. Suojelun aste vaihtelee riippuen muun muassa asemakaavan iästä ja tarkkuudesta.

Asemakaavojen vanhentuneisuudesta johtuen läheskään kaikkia arvokkaita rakennuksia ei ole saatettu suojelun piiriin. Museoviraston laatima RKY-inventointi (valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, 2010) sisältää 1 260 valtakunnallisesti merkittävää rakennuskulttuuriympäristöä. RKY on osa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaa inventointia. RKY-inventoinnin kohteista osa on suojeltuja, osa ei.

Rakennussuojelun vaillinaisuudesta ja keskeneräisyydestä johtuen tarvitaan yleinen oikeusohje, joka korostaa historiallisten ja rakennustaiteellisen arvojen huomioonottamista silloinkin, kun virallinen suojelupäätös puuttuu. Kysymys on niin sanotun hienovaraisen korjaamisen periaatteesta. Säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi myös uudiskohteisiin niin, ettei uudisrakentamisella turmella arvokasta kaupunkikuvaa. Säännös ei kuitenkaan saisi estää kunnossapidon edel-

lyttämää säännösten mukaista korjaamista eikä esimerkiksi suojelemattoman rakennuksen energiatehokkuuden parantamista silloin, kun se voitaisiin tehdä kaupunkikuvallisia arvoja turmelematta. Pykälän säännökset eivät ohita olennaisia teknisiä vaatimuksia, kuten esteettömyyttä ja energiatehokkuuden parantamista koskevien säännösten soveltamista.

191 §. *Lämmitysjärjestelmän arviointi*. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että rakennushankkeeseen ryhtyvän on arvioitava vaihtoehtoista lämmitysjärjestelmää koskeva tekninen, ympäristöön liittyvä ja taloudellinen toteutettavuus, jos uuden rakennuksen lämmitysjärjestelmäksi suunnitellaan asennettavaksi rakennuskohtainen fossiiliseen polttoaineeseen perustuva lämmitysjärjestelmä. Pykälän tavoitteena on varmistaa, että rakennushankkeeseen ryhtyvä on tietoinen myös ei-fossiilisiin polttoaineisiin perustuvista lämmitysjärjestelmä vaihtoehdoista. Tällä pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 6 artiklan 2 alakohdan vaatimus.

Arviointia ei tarvittaisi, jos rakennukseen suunnitellaan muu kuin fossiiliseen polttoaineeseen perustuva rakennuskohtainen lämmitysjärjestelmä tai mikäli rakennuksessa ei ole lainkaan lämmitysjärjestelmää. Arviointivelvollisuus koskisi uuden rakennuksen rakentamista.

Arvioinnin laatiminen olisi rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuus eikä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ole tarkistaa sen oikeellisuutta. Rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi esitettävä arviointi rakentamislupahakemuksen yhteydessä.

192 §. *Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus*. Pykälän *1 momentin* mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että uudessa tai laajamittaisesti korjattavassa rakennuksessa energialaskennassa käytettävästä laskennallisesta ostoenergiasta vähintään 38 prosenttia olisi uusiutuvaa energiaa. Uusiutuvan energian vähimmäistasoa uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa rakennuksissa edellytettäisiin siinä määrin, kuin tämä on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vaatimuksen täyttyminen olisi osoitettava laskelmalla.

Rakennuksen energialaskennassa käytettävä laskennallinen ostoenergia voi olla sähköä, kaukolämpöä, kaukojäähdytystä tai uusiutuvia tai uusiutumattomia polttoaineita. Uusiutumattomien polttoaineiden, kuten fossiilisen öljyn tai turpeen uusiutuvan energian osuus on 0 prosenttia. Biomassan uusiutuvan energian osuus on 100 prosenttia. Sähkön, kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen tuotannossa käytetään sekä uusiutumattomia että uusiutuvia energialähteitä. Tilastokeskuksen vuoden 2019 osalta julkaisemien tietojen mukaan uusiutuvan osuus oli sähkössä 47 prosenttia ja kaukolämmössä 40 prosenttia. Näiden prosenttiosuuksien avulla voidaan laskea rakennuksen laskennalliseen ostoenergiankulutukseen sisältyvästä sähköstä ja kaukolämmöstä erilleen ne osuudet, joiden tuottamisessa on käytetty uusiutuvaa energiaa. Nyt ehdotetun säädöksen prosenttivaatimusta (38 prosenttia) täytettäessä otettaisiin huomioon rakennukseen laskennalliseen ostoenergiankulutukseen sisältyvän uusiutuvan polttoaineen määrä sekä ostoenergiankulutukseen sisältyvästä sähköstä ja kaukolämmöstä se määrä, jonka tuottamiseen on käytetty uusiutuvaa energiaa. Rakentamislupaa haettaessa osoitettaisiin laskelmilla laissa esitetyn vähimmäisosuusvaatimuksen täyttyminen. Riittävä selvitys olisi rakentamisluvan saamisen edellytys. Tyypillisesti laskelmat/selvityksen tekisi henkilö, joka muutoinkin tekee rakennuksen energiatehokkuusmääräysten täyttämistä koskevat laskelmat.

RED II -direktiivin 15 artiklan 4 kohdan 3 alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa tehokkaalla kaukolämmityksellä ja -jäähdytyksellä käyttäen merkittävää uusiutuvan energian ja hukkalämmön ja -kylmän osuutta. Lakiin ei tässä yhteydessä vielä lisätä hukkalämmön tai -kylmän määritelmiä, eikä hukkalämpöä tai -kylmää vielä voida huomioida uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian

vaatimuksen täyttymisen osoittavissa laskemissa. Kuten edellä on todettu, kyseinen 38 prosentin osuuden vaatimus saavutetaan kaukolämmön osalta kuitenkin jo edellä määritetyn uusiutuvan energian osuudella. RED II -direktiivin mukaiset hukkalämmön ja -kylmän määritelmät tullaan lisäämään kansalliseen lainsäädäntöön hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp). Energian alkuperäistakuista annetun hallituksen esityksen käsittelyn johdosta on siten tarpeen tarkastella uudelleen ehdotetun pykälän sisältöä hukkalämmön ja -kylmän osuuden huomioimisesta edellä esitetyn RED II -direktiivin vaatimuksen mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tai tehdä tarvittaessa muutokset täydennetyllä esityksellä jo aiemmin.

Pykälän *2 momentissa* määritettäisiin laajamittainen korjaus. Laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan korjausta, jossa rakennuksen vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten jälleenrakentamiskustannuksiin perustuvat kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien. Määritelmä sisältyy myös rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain (733/2020)3 §:n 3 kohtaan. Sama laajamittaisen korjauksen määritelmä on myös ympäristöministeriön asetuksessa rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta (2/17).

Uusiutuvan energian vähintään 38 prosentin velvoite tulisi sovellettavaksi laajamittaisen korjauksen yhteydessä. Näin ollen esimerkiksi vesikaton uusiminen tai vesivahingosta aiheutuva laajakaan sisätilakorjaus ei velvoittaisi fossiilisesta energiasta luopumiseen korjauksen yhteydessä. Omakotitaloissa laajamittaisen korjauksen kynnyksen ylittäviä remontteja tehdään hyvin harvoin ja ne perustuvat aina omistajan omaan päätökseen koskien talon peruskorjaamistarvetta.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin uusiutuvan energian määritelmään liittyen uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettuun lakiin (1145/2020). Lain 3 §:n 4 kohdan mukaan uusiutuvalla energialla tarkoitetaan energialla tuuli- ja aurinkoenergiaa, geotermistä energiaa, ympäristön energiaa, vuorovesi- ja aaltoenergiaa ja muuta valtamerienergiaa, vesivoimaa ja biomassaa sekä kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvää kaasua ja biokaasua, joka ei ole peräisin fossiilisista lähteistä. Määritelmän sisältö perustuu siihen, mitä on säädetty RED II:ssä.

Hallituksen esityksen (HE 187/2020 vp) mukaan ”määritelmään sisältyvällä geotermisellä energialla tarkoitetaan RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 3 alakohdan mukaisesti energiaa, joka on varastoitunut maaperän pinnan alle lämmön muodossa. Ympäristön energialla tarkoitetaan RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 2 alakohdan mukaisesti sellaista luonnollisesti esiintyvää lämpöenergiaa ja ympäristöön rajoitettuihin tiloihin keräytynyttä energiaa, joka voi olla varastoituna ympäröivään ilmaan, poistoilma pois lukien, pintaveteen tai jäteveteen. Biomassalla tarkoitetaan RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 24 alakohdan mukaisesti maataloudesta, kasvi- ja eläinperäiset aineet mukaan lukien, metsätaloudesta ja niihin liittyviltä tuotannonaloilta, myös kalastuksesta ja vesiviljelystä, peräisin olevien biologista alkuperää olevien tuotteiden, jätteiden ja tähteiden biohajoavaa osaa sekä biologista alkuperää olevien jätteiden, teollisuus- ja yhdyskuntajätteet mukaan lukien, biohajoavaa osaa. Biokaasulla tarkoitetaan RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 28 alakohdan mukaisesti biomassasta tuotettuja kaasumaisia polttoaineita. Uusiutuvan energian määritelmään katsotaan sisältyvän myös RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 33 alakohdan mukainen biopolttoaine eli biomassasta tuotettu nestemäinen, liikenteessä käytettävä, polttoaine sekä RED II:n 2 artiklan toisen alakohdan 32 alakohdan mukainen bioneste eli biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten tuotettu nestemäinen polttoaine”.

Pykälän *4 momentin* mukaan lakia ei sovellettaisi puolustushallinnon käytössä oleviin rakennuksiin. RED II:n mukaan 15 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyjä vaatimuksia sovelletaan asevoimiin vain siltä osin, kuin niiden soveltaminen ei ole ristiriidassa asevoimien toiminnan pääasiallisen luonteen ja tarkoituksen kanssa, sekä siten, että mainittuja vaatimuksia ei sovelleta yksinomaan sotilaalliseen tarkoitukseen käytettävään materiaaliin.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuden lukuarvoista. Vuonna 2020 uusiutuvan energialähteiden osuus Suomen sähköntuotannossa on keskimäärin 46,2 prosenttia ja kaukolämmön tuotannossa 36,7 prosenttia. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, mikä osuus kustakin energiamuodosta voitaisiin valtakunnallisesti lukea uusiutuvista lähteistä peräisin olevaksi.

Pykälän *6 momentin* mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädetyn uusiutuvan energian vähimmäisosuuden laskentatavasta. Uusiutuvan energian vähimmäisosuuden laskentatapaa koskevat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Asetuksen valmistelu tehdään asianomaisten ministeriöiden yhteistyössä.

Pykälällä toimeenpantaisiin RED II:n 15 artiklan 4 kohta.

193 §. *Kansallinen päästötietokanta.* Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että Suomen ympäristökeskuksen olisi ylläpidettävä kansallista päästötietokantaa. Kansallisen päästötietokannan olisi sisällettävä rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa tarvittavat yleisluontoiset hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen tiedot vähintään rakennustuotteiden valmistuksen, rakennustuotteiden kuljetuksien, rakennustuotteiden vaihtojen, rakennustuotteiden jätteenkäsittelyn ja kierrätyksen sekä rakentamisen ja siinä käytettävien työkoneiden ja polttoaineiden osalta. Lisäksi kansallisen päästötietokannan tulisi sisältää rakennuksen käytönaikaisen energian päästöjä ja niiden kehitystä kuvaavat tulevaisuuden tiedot sekä hiilivarastoihin että karbonisoitumiseen liittyvät tiedot. Tietokantaan ei esityksen mukaan tallennettaisi tuotekohtaisia, yksityiskohtaisia ympäristötietoja. Rakennustuotteita koskevat yleisluonteiset tiedot voitaisiin tarvittaessa jakaa esimerkiksi suomalaisiin, pohjoismaisiin, eurooppalaisiin ja globaaleihin tietoihin, jotta eri alueilta hankittavaksi suunniteltujen tuotteiden tyypilliset tiedot olisivat käytettävissä.

Pykälän *2 momentin* mukaan Suomen ympäristökeskus vastaisi tietojen päivittämisestä ja pitämisestä ajan tasalla. Tietojen tulisi edustaa ajallisesti, teknologisesti ja maantieteellisesti Suomessa tyypillisesti käytettävien tuotteiden ominaisuuksia. Kansallinen päästötietokanta olisi toimialan eri toimijoille vapaasti ja maksutta käytettävissä. Tietokantaan luotaisiin rajapinnat, jotta tietoja voitaisiin käyttää tietomallipohjaisen rakennussuunnittelun ohjelmistoissa. Tietokantaa kehitettäessä otettaisiin huomioon pohjoismainen yhteistyö sekä pyrittäisiin tietorakenteen, nimeämiskäytäntöjen ja indikaattorien harmonisointiin.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka perusteella ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä.

194 §. *Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys.* Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n 2 momentissa säädetään rakennusjätteen selvitysvelvoitteesta seuraavasti: ”Rakentamista sekä rakennuksen tai sen osan purkamista koskevassa lupahakemuksessa tai ilmoituksessa on esitettävä selvitys rakennusjätteen määrästä ja laadusta sekä sen lajittelusta, jollei jätteen määrä ole vähäi-

nen. Hakemuksessa tai ilmoituksessa on erikseen ilmoitettava terveydelle tai ympäristölle vaarallisesta rakennus- tai purkujätteestä ja sen käsittelystä.” Tämä asetuksessa olemassa oleva velvoite esitetään nostettavaksi keskeisiltä osin ja tietyin tarkennuksin lakiin. Esityksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi rakentamis- tai purkamislupaa haettaessa tai tehdessään purkamisilmoituksen esitettävä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys, josta olisi käytävä ilmi arviot rakennus- tai purkuhankkeessa syntyvien purkumateriaalien, rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien ja vaarallisten jätteiden määristä. Selvityksen tehtävänä olisi ohjata hankkeeseen ryhtyvää hankkeen alusta lähtien rakennus- ja purkujätteen synnyn ehkäisyyn sekä purkumateriaalien hyödyntämisen edistämiseen, oli kyse sitten uuden rakennuksen rakentamisesta, olemassa olevan rakennuksen korjausta- tai muutostyöstä taikka purkamisesta. Lisäksi rakennus- ja purkumateriaaliselvityksellä parannettaisiin rakennus- ja purkujätetilastoinnin laatua, jonka pohjalta voitaisiin kohdistaa tulevia kiertotaloustoimia tarkemmin kokonaisuuden kannalta oleellisiin rakentamisen materiaalivirtoihin.

Esityksessä käytettäisiin sanan rakennus- ja purkujäte sijasta sanaa rakennus- ja purkumateriaali. Muutoksen tarkoituksena olisi huomioida selvityksessä myös ne materiaalit ja rakennusosat, jotka eivät päädy jätteeksi, vaan löytävät uudelleenkäyttökanavan. Samalla luotaisiin mielikuvaa materiaalin hyödynnettävyydestä.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi maankäyttö- ja rakennusasetuksessa esitetty rajaus liittyen jätteen määrän vähäisyyteen, jotta saataisiin nykyistä tarkemmin tietoa rakentamisen materiaalivirroista. Painoon perustuvan raja-arvon määrittely ja soveltaminen olisi vaikeaa ottaen huomioon purkumateriaalien erilaiset ominaispainot sekä korrelaation puuttuminen materiaalin painon ja arvon välillä. Selvitysvelvoitteen ulottamista myös pienten, purkamista sisältävien hankkeiden piiriin olisi perusteltua tällaisten hankkeiden suurella määrällä, jolloin niiden vaikutus rakennus- ja purkujätteiden valtakunnalliseen kokonaismäärään ja hyödyntämispotentiaaliin on suuri. Selvitysvelvoite olisi kuitenkin sidottu, kuten nykyisinkin, hankkeen luvanvaraisuuteen ja purkamisilmoitukseen, joten velvoite ei koskisi edelleenkään ihan kaikkia tilanteita, joissa rakennus- ja purkumateriaalia ja -jätettä pienissä määrin syntyy.

Esityksen mukaan rakennus- ja purkumateriaaliselvityksessä olisi ilmoitettava purkumateriaalien paino materiaalijakeittain. Selvitys tulisi esityksen mukaan pääosin noudattamaan jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (jäteasetus, 179/2012) 16 §:ssä esitettyjä jätelajeja ja uuden jäteasetuksen mahdollisesti sisältämiä jätelajeja. Siitä mitä materiaalijakeita selvitys sisältäisi ja millä tarkkuustasolla tiedot tulisi esittää, on tarkoitus säätää tarkemmin tässä esityksessä esitetyn asetuksenantovaltuuden nojalla. Painopisteen materiaalijakeiden valinnassa ja selvityksen tarkkuuden määrittelyssä olisi asetusvalmistelussa oltava kerätyn tiedon hyödyntämisessä. Erityistä painoarvoa olisi annettava sellaisille materiaalijakeille, joiden tiedetään olevan volyymiltään merkittäviä.

Myös maa- ja kiviaineksien määrä tulisi esittää selvityksessä tilavuutena. Maa- ja kiviaineksien tilavuustieto on laskettavissa esimerkiksi rakentamislupahakemuksen edellyttämästä leikkauspiirustuksesta. Maa- ja kiviainekset muodostavat muista rakennus- ja purkujätteistä merkittävästi poikkeavan jätelajin, koska ne eivät synny teollisen tuotantoprosessin tuloksena, niiden määrät ovat muihin jätelajeihin verrattuna suuria ja niihin liittyy omaa lainsäädäntöään. Maamassoihin liittyy erityisesti kuljetusten ja varastoinnin kautta merkittäviä ympäristövaikutuksia, jonka takia eräät kaupungit, muun muassa Helsinki, edellyttävät luvan yhteydessä myös niiden arviointia. Lisäksi maa-ainesten pilaantumiseen tontin aiempien käyttötarkoitusten osalta liittyy omaa lainsäädäntöään. Esityksen tarkoituksena on paitsi kannustaa hankkeeseen ryhtyvää pyrkimään maamassatasapainoon tontilla, myös luoda edellytyksiä kaupungeille koordinoida maamassojen kuljetuksia. Asetusvalmistelussa olisi erikseen tarkasteltava pilaantuneen ja hyödynnettävän maa- aineksen erottelua selvityksessä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 §:n 2 momentin mukaan hakemuksessa tai ilmoituksessa on erikseen ilmoitettava terveydelle tai ympäristölle vaarallisesta rakennus- tai purkujätteestä ja sen käsittelystä. Kyseinen vaarallisia rakennus- tai purkujätteitä koskeva velvoite nostetaan tietyin tarkennuksin osaksi rakennus- ja purkumateriaaliselvitystä. Selvityksessä olisi esityksen mukaan ilmoitettava vaarallisen jätteen määrä painona jätelajeittain. Vaarallisella jätteellä tarkoitettaisiin nykyisen jätelain (646/2011) 6 §:n mukaisesti jätettä, jolla on palo- tai räjähdysvaarallinen, tartuntavaarallinen, muu terveydelle vaarallinen, ympäristölle vaarallinen tai muu vastaava ominaisuus (vaaraominaisuus). Jätelain vaarallisen jätteen määritelmä sisältää terveys- ja ympäristönäkökulmat, joten niitä ei laissa toistettaisi.

Jotta voitaisiin luoda nykyistä paremmat edellytykset rakennus- ja purkumateriaalin hyödyntämiselle materiaalina, ehdotuksessa esitetään rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen laatimisvelvoitetta kaikille rakentamisluvan varaisille hankkeille. Selvitys tulisi siten tehtäväksi esimerkiksi hankkeessa, jossa rakennuksen energiatehokkuutta parannetaan vaihtamalla kohteen ikkunat tai esimerkiksi rakennettaessa uusi rakennus rakennuspaikalle, jossa ennestään oleva rakennus puretaan. Esityksen mukaan selvityksessä ei tarvitsisi ilmoittaa rakennus- ja purkumateriaalien sekä vaarallisen jätteen määriä sellaisen uudisrakennushankkeen osalta, johon ei sisälly purkamista. Lupavaiheen selvitysvelvoite koskisi puhtaassa uudisrakentamishankkeessa ainoastaan tontilta siirrettävien maa- ja kiviaineisten määrää, sillä maa- ja kiviaineksia syntyy erityisesti uudisrakentamishankkeissa. Uudisrakentamisessa syntyvien rakennusjätteiden määrää olisi vaikea arvioida, koska se perustuisi muun muassa materiaalimenekkien oikeaan arviointiin, rakennusosien esivalmistusasteeseen ja tuotteiden pakkaustapaan, joita luvan hakuvaiheessa ei usein tiedetä.

Esityksen mukaan rakennus- ja purkumateriaaliselvitys olisi päivitettävä rakennus- tai purkuhankkeen valmistuttua. Päivityksessä olisi ilmoitettava tarkentuneet tiedot rakennuspaikalta pois kuljetetun rakennus- ja purkujätteen, maa- ja kiviaineksen sekä vaarallisen jätteen määristä, toimituspaikoista ja käsittelystä. Esityksen mukaan tiedot olisi esitettävä myös uudisrakennushankkeessa, jossa rakentamislupavaiheessa on ilmoitettu ainoastaan maa- ja kiviainesten määrä. Eli myös puhdasta uudisrakennushanketta koskisi syntyneiden rakennus- ja purkujätemäärien, niiden toimituspaikan ja käsittelyn ilmoittamisvelvoite hankkeen lopputarkastuksen yhteydessä. Toimituspaikalla tarkoitettaisiin jätteen vastaanottajaa. Jätteen käsittelyllä tarkoitettaisiin nykyisen jätelain 6 §:n 17 kohdan mukaisesti jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelua. Kotitalouksien osalta käsittelyssä voisi olla kyse esimerkiksi jätteen Sortti-asemalle viemisestä.

Päivittäminen sovitettaisiin yhteen jätelainsäädännön velvoitteiden ja instrumenttien kanssa. Ensisijainen päivittämiskeino olisi, niiltä osin kuin se soveltuu, jätelain 121 §:n mukainen siirtoasiakirja. Jätelain 121 §:n mukaan: ”Jätteen haltijan on laadittava siirtoasiakirja vaarallisesta jätteestä, sako- ja umpikaivolietteestä, hiekan- ja rasvanerotuskaivojen lietteestä, pilaantuneesta maa-aineksesta ja muusta rakennus- ja purkujätteestä kuin pilaantumattomasta maa-aineksesta, joka siirretään ja luovutetaan 29 §:ssä tarkoitetulle vastaanottajalle. Siirtoasiakirjassa on oltava valvonnan ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot jätteen lajista, laadusta, määrästä, alkuperästä, toimituspaikasta ja -päivämäärästä sekä kuljettajasta.” Siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuus kohdistuu jätteen haltijaan. Jätteen haltijalla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on (jätelain 6 §:n 1 mom. 5 kohta). Esimerkiksi rakennustyömailla velvollisuus kohdistuu yleensä urakoitsijaan, jonka toiminnassa jäte syntyy ja jonka hallussa jäte tosiasiallisesti on, ei rakennushankkeen tilaajaan. Siirtoasiakirja ei sovellu sellaisenaan kaikkiin hankkeisiin, sillä velvollisuus siirtoasiakirjan laatimiseen tai allekirjoittamiseen ei koske kotitalouksia. Siirtoasiakirjaa ei esimerkiksi vaadita, jos asuinkiinteistön haltija esimerkiksi kuljettaa omatoimisesti rakennus- ja purkujätteitään kunnan hyväksymään tai määräämään vastaanottopaikkaan. Jos jäte noudetaan kotitaloudesta, jätteen kuljettajan on kotitalouden

sijasta laadittava ja allekirjoitettava siirtoasiakirja sekä huolehdittava asiakirjan antamisesta vastaanottajalle ja sen säilyttämisestä. Niiltä osin kuin siirtoasiakirja ei koske rakentamisessa, korjaamisessa ja purkamisessa syntyvää jätettä, esimerkiksi niiden kotitalouksien osalta, jotka toimittavat rakennus- ja purkujätteet omatoimisesti vastaanottopaikkoihin, olisi hankkeeseen ryhtyvän esityksen mukaan huolehdittava rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen päivittämisestä.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi tulisi tarkistaa, että selvitys on tehty ja sisältää asianmukaisesti esitettynä lain edellyttämät tiedot. Tältä osin esityksessä on tarkoitus ainoastaan nostaa jo olemassa oleva rakennusvalvonnan tehtävä laintasolle, siten ettei merkittävästi muutettaisi nykyistä rakennusvalvonnan tehtävän sisältöä ja laajuutta. Rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen tekemiseen rakennusluvan hakemisen yhteydessä ja päivittämiseen hankkeen lopputarkastuksen yhteydessä on tarkoitus toteuttaa sähköinen raportointijärjestelmä. Nykyisen asetuksen pohjalta tehdyt rakennus- ja purkujäteselvitykset on raportoitu pääasiassa kuntakohtaisten lomakkeiden pohjalta, joten muutos helpottaisi tietojen raportointia, tallentamista sekä hyödyntämistä. Selvitykset koottaisiin valtakunnalliseen rakennus- ja purkumateriaalirekisteriin, joka toimisi kansallisen rakennus- ja purkumateriaalin ja jätteiden määrään sekä hyödyntämiseen liittyvän tilastoinnin pohjana. Muutos parantaisi merkittävästi tilastoinnin tarkkuutta ja laatua sekä loisi nykyistä paremman pohjan rakennus- ja purkujätteiden hyödyntämisen ohjaukselle. Lisäksi rekisterin yhteyteen on tarkoitus mahdollistaa rajapinnat digitaalisiin markkinapaikkoihin vapaaehtoisuuden pohjalta tapahtuvan rakennus- ja purkumateriaaliliiketoiminnan edistämiseksi.

Esityksen mukaan rakennus- ja purkujätteen erilliskeräysvelvollisuuteen sovelletaan jätelain ja sen nojalla annettuja säännöksiä. Informatiivisella viittauksella olisi tarkoitus kiinnittää toimijoiden huomio jätelainsäädännön velvoitteisiin. Esityksessä viitataan nykyisen jätelain 15 §:ään, jossa säädetään jätteiden erilliskeräysvelvollisuudesta. Esitykseen sisältyvät säädösviitaukset nykyiseen jätelakiin päivitettäisiin uuden lain valmistuttua. Esityksen mukaan tulisi soveltaa myös jätelain 15 §:n nojalla annettuja säännöksiä. Näitä säännöksiä ovat eritoten jäteasetuksen 15 § koskien rakennus- ja purkujätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä ja 16 § koskien rakennus- ja purkujätteen erilliskeräystä ja hyödyntämistä. Valmisteilla olevaan uuteen jätelakiin on tarkoitus lisätä jäteasetuksen 1 §:n 4 kohdan mukainen rakennus- ja purkujätteen määritelmä. Rakennus- ja purkujätteellä tarkoitetaan jäteasetuksen 1 §:n 4 kohdan mukaan rakennuksen tai muun kiinteän rakennelman uudis- ja korjausrakentamisessa ja purkamisessa, maa- ja vesirakentamisessa tai muussa vastaavassa rakentamisessa syntyvää jätettä.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen laadintavelvoite yhdessä jätelainsäädännön rakennus- ja purkujätteitä koskevan sääntelyn kanssa tukisi kansallisten kiertotaloustavoitteiden toteuttamista. Selvityksen tarkoituksena olisi oleellisesti parantaa rakennus- ja purkujätteiden määrien ja hyödyntämisen tilastointia sekä kytkentää jätteiden siirtoasiakirjaan, ympäristönsuojelun valvonnan sähköiseen asiakirjaan (YLVA) sekä purkumateriaalien hyödyntämistä edistäviin digitaalisiin vaihdanta- ja kauppa-alustoihin. Lisäksi luotettavampi tilastointi palvelisi rakennus- ja purkujätemäärien sekä hyödyntämisen seuranta- ja raportointivelvoitetta EU:n jätedirektiivin pohjalta.

26 luku **Olennaiset tekniset vaatimukset**

195 §. *Rakentamiselle asetettavat vaatimukset*. Pykälä pohjautuisi maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ään. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää rakennuksen soveltumista rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimusten täyttämistä. Uudessa rakentamisluvassa ympäristöön ja maisemaan sopeutuminen sekä kauneuden, arkkitehtonisen

korkeatasoisuuden tai sopusuhtaisuuden vaatimuksen täytyminen tulisi harkittavaksi sijoittamisluvan yhteydessä tilanteissa, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvä pyytäisi sijoittamisluvan ratkaisemista erikseen, Sen vuoksi asiat on siirrettävä olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevasta luvusta rakentamista koskevaan lukuun.

Rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia ei pidä sekoittaa EU:n parlamentin ja neuvoston 9.3.2011 antamaan rakennustuoteasetukseen (305/2011) liitteen I perusvaatimuksiin. EU:n rakennustuoteasetusta edeltäneen rakennustuotedirektiivin aikana CE-merkinnällä osoitettiin rakennustuoteasetuksen käytettävyyttä rakennuskohteessa, mutta ajatus muuttui rakennustuoteasetuksessa, jossa CE-merkintä kertoo varmennetusti rakennustuotteen ominaisuuksista. Rakennustuoteasetuksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan perusominaisuuksilla tarkoitetaan rakennustuotteen niitä ominaisuuksia, jotka liittyvät rakennuskohteen perusvaatimuksiin. Rakennustuoteasetuksen liite I sisältää seitsemän perusvaatimusta. Niitä ovat: mekaaninen lujuus ja vakaus; paloturvallisuus; hygienia, terveys ja ympäristö; käyttöturvallisuus ja esteettömyys; meluntorjunta; energiansäästö ja lämmöneristys; sekä luonnonvarojen kestävä käyttö. Perusvaatimukset toimivat mandaattien pohjana standardisoinnissa. EU:n toimivallan jaon mukaan kansalaisten turvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtiminen kuuluu jäsenvaltioille ja sisämarkkinoiden toimivuus EU:lle. Rakennuksille asetettava vaatimustaso määrittyy kansallisilla säännöksillä, Suomessa olennaisilla teknisillä vaatimuksilla. Viimeisimmän EU:n oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi säätää harmonisoitujen tuotestandardien piiriin kuuluvien tuoteryhmien osalta kansallisia vaatimuksia, jos asiasta ei ole harmonisoidussa tuotestandardissa mainittu. Tilanne on luonnollisesti kestämätön ja komissio valmistelee parhaillaan rakennustuoteasetuksen uudistamista. Kansalliset olennaiset tekniset vaatimukset eivät joka tapauksessa saa johtaa sisämarkkinoilla vallitseviin kaupan teknisiin esteisiin. Rakennustuotteet ovat eräs suurimpia kansainvälisen kaupan tuoteryhmiä. Rakennuskohteita koskevilla, joko unionin tasolla tai jäsenvaltiotasolla vahvistetuilla laeilla, asetuksilla, hallinnollisilla toimenpiteillä tai oikeuskäytännöllä voi olla vaikutusta rakennustuotteita koskeviin vaatimuksiin. Lisäksi huomioon on otettava muitakin yhteisötason säädöksiä. Niistä voi mainita esimerkiksi rakennusten energiatehokkuusdirektiivin sekä audiovisuaalisista mediapalveluista annetun direktiivin. Vaatimuksia tulee myös Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, kuten YK:n vammaisyleissopimuksesta.

Rakennuksen käyttötarkoituksella on suuri merkitys, kun vaatimustasoa määritellään. Suurelle yleisölle tarkoitetulle rakennukselle on asetettava eri vaatimustaso kuin kohteelle, jonne ei vapaasti pääse. Perusopetusta antavat koulut ja vastaavat ovat eri asemassa kuin tilat, joihin ei ole mitään velvoitetta mennä.

Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksessä 101/1998 hyvällä rakennustavalla viitattiin sitovan norminannon ulkopuoliseen hyvää rakentamista täsmentävään tietopohjaan ja käytäntöön, joka ei tarkoittanut rakentamisen sopimusjärjestelyissä mahdollisesti esiintyvää ja rakentamisen laatutasoa täsmentävää rakentamisen lopputulosta. Säännöksellä katsottiin olevan yleinen rakentamisen ammatillisesta kokemuspohjasta, hallinnon informaatio-ohjauksesta sekä vakiintuneista käytännöistä johtuva perustansa.

Hyvä rakennustapa on rakennusalalla vanhastaan käytetty joustava rakentamisen laatua määrittelevä ilmaisu. Hyvällä rakennustavalla ymmärretään usein kunakin ajankohtana vallalla olevaa yleistä tietämystä ja käsitystä siitä, millainen rakentaminen sitovien sopimusten ja normien lisäksi täyttää rakentamiseen kohdistuvat odotukset, eli kuinka päästään hyvään ja laadukkaaseen lopputulokseen. Olennaista on käyttää hyväksyttäviä rakentamisen työmenetelmiä ja rakennustuotteita ja varmistaa, että rakennustyö tehdään ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Hyvä rakennustapa kohdistuu kuitenkin ennen kaikkea työn lopputulokseen, ei niinkään työsuoritukseen. Hyvä rakennustapa voi muuttua ajan kuluessa ja uusien rakennustapojen yleistyessä. Olennaiset

tekniset vaatimukset määrittävät rakentamisen laadun vähimmäistason. Suunnitelmasta ja sopimuksista voi seurata, että kyseisessä rakennuskohteessa hyvän rakennustavan mukainen taso ylittää rakentamiselle velvoittavassa norminannossa asetetut yksityiskohtaiset vaatimukset.

Hyväksi rakennustavaksi voi muodostua ajassa vaikkapa rakennusalan oma ohjeistus, kuten RT-kortit, kun niitä yleisesti noudatetaan. Hyvä rakennustapa esiintyy vaatimuksena myös muussa lainsäädännössä. Mainittakoon vaikkapa asuntokauppalain uuden asunnon kauppaa koskevan 4 luvun 14 §:n 4 kohta. Kohdan mukaan asunnossa on virhe, jos rakentamista tai korjausrakentamista ei ole suoritettu hyvän rakentamistavan mukaisesti taikka ammattitaitoisesti ja huolellisesti.

Kun joudutaan harkitsemaan, onko rakentamisessa noudatettu hyvää rakennustapaa vai ei, on ymmärrettävä eri oikeuslähteiden välinen hierarkia. Ensimmäisenä tulkintajärjestyksessä on lainsäädäntö eli maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut asetukset eli maankäyttö- ja rakennusasetus sekä Suomen rakentamismääräyskokoelma. Toisella tasolla ovat ympäristöministeriön ohjeet ja kunnan rakennusjärjestys. Kolmannella tasolla ovat alan itse määrittämät ja lainsäädäntöä täydentävät laatuvaatimukset, kuten esimerkiksi RT-kortit, rakennustöiden yleiset laatuvaatimukset (RYL) ja Rakennusinsinööriliiton RIL-ohjeet. Neljännellä tasolla ovat erilaiset oppikirjat ja suunnittelijoiden ja rakentajien käyttämät oppaat. Viidennellä sijalla voi olla rakennustuotteiden valmistajien julkaisemia ohjeita. Olaus Petrin tuomarinohjeiden mukaan on noudatettava maan tapaa: ”Maantapa, kun se ei ole kohtuuton, pidettäköön lakina, jonka mukaan on tuomittava”. Hyvän rakennustavan voidaan katsoa tarkoittavan vakiintunutta maantapaa, jolla on oma velvoittavuutensa. Huomioon on kuitenkin otettava perustuslain 107 §, jonka mukaan asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

196 §. *Rakennuksen korjaaminen.* Rakentamista koskevien määräysten soveltaminen korjaus- ja muutostöihin on monitahoisempi kysymys kuin kokonaan uusia rakennuksia rakennettaessa. Vanhastaan on myös hyvin laajoja, koko rakennusta koskevia peruskorjauksia pidetty uudestaan rakentamiseen verrattavana, varsinkin jos korjaamiseen on myös liittynyt käyttötarkoitusmuutoksia. Muutoin korjausrakentamisen osalta on noudatettu määräysten joustavaa soveltamista. Eri määräykset ovat kuitenkin eri asemassa. Turvallisuutta ja terveellisyyttä rakentamisen ohjauksessa ja viranomaisvalvonnassa on korostettu. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutettaessa on pitänyt ottaa huomioon uudesta käyttötavasta aiheutuvat vaatimukset. Lupaviranomainen on voinut harkintavaltansa nojalla arvioida ja säätää rakentamismääräysten soveltamisalaa eri yksityiskohtien osalta. Viime kädessä soveltamisala on määräytynyt rakennuksen ominaispiirteiden huomioon ottamisen kautta.

Valtakunnalliset rakentamista koskevat määräykset on uudistettu vuosina 2014–2017. Suurin osa uusista Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvista asetuksista on tullut voimaan vuoden 2018 alusta. Asetukset ovat pääosin annettu ympäristöministeriön toimesta. Kussakin asetuksessa on tarkemmin määritelty, koskeeko asetus kokonaan tai joiltakin osin korjaus- ja muutostöitä sekä käyttötarkoitusmuutoksia. Laissa on syytä antaa yleinen oikeusohje, tuleeko rakennusta korjattaessa ja missä laajuudessa noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia. Lain nojalla annettavissa asetuksissa voidaan rakentamisen eri olennaisista teknisistä vaatimuksista antaa korjaus- ja muutostöiden sekä käyttötarkoitusmuutosten osalta tarkempia säännöksiä. Tältä osin tilanne noudattaa aiempaa sääntelykäytäntöä.

Uutta olisi sen sijaan sen korostaminen, että korjaus- ja muutostyö voidaan toteuttaa rakennuksen rakennusaikaista rakentamistapaa noudattaen, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne on teknisesti toimiva. Painotus tukee pykälän *1 momentin* oikeusohjetta, jonka mukaan korjaus- ja

muutostyössä ei rakennuksen ominaisuuksia ja erityispiirteitä saa ilman painavaa syytä heikentää. Painavaksi syyksi ei voitaisi katsoa esimerkiksi säästön tavoittelemista tavanomaisista korjauskustannuksista. Huomioon olisi otettava myös 190 §:ssä mainittu hienovaraisen korjaamisen periaate. Käyttötarkoituksen muutoksissa lähtökohtana ovat uuden käyttötarkoituksen mukaiset olennaiset tekniset vaatimukset. Uusi käyttötarkoitus voi edellyttää esimerkiksi paloturvallisuuden, ääneneristävyyden ja ilmanvaihdon parantamista. Rakennuksen teknisen toimivuuden parantaminen on tällöin usein tarpeen. Tarkemmin asiasta säädettäisiin asianomaisissa olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevissa asetuksissa. Pykälän *toinen momentti* on kirjoitettu korjausrakentamisen suunnittelua mahdollistavaksi, joten suunnittelussa olisi mahdollista valita kyseiseen rakennushankkeeseen parhaiten toimiva ratkaisu. Käyttötarkoituksen muutoksissa lähtökohtana olisi rakennusaikainen rakentamistapa, jota voitaisiin parantaa, mutta asiaa tarkasteltaisiin uuden käyttötarkoituksen näkökulmasta.

197 §. *Rakenteiden lujuus ja vakaus.* Lain muutoksella 958/2012 saatettiin rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten sääntely vastaamaan perustuslaista johtuvia asetuksenantovaltuuksia määrittäviä vaatimuksia. Ennen lainmuutosta sisältyivät rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia tarkentavat säännökset maankäyttö- ja rakennusasetuksen 50 §:ään. Vuoden 2013 alusta voimaan tullut lainmuutos siirsi sääntelyn lain puolelle. Samassa yhteydessä säädettiin kunkin olennaisen vaatimuksen asetuksenantovaltuudesta.

Rakenteet suunnitellaan ja rakennetaan rakennuksen käyttöaikana esiintyville kuormituksille. Rakenteilla on oltava riittävä rakenteellinen varmuus, käyttökelpoisuus ja säilyvyys normaalilla kunnossapidolla rakennuksen suunnitellun käyttöiän ajan. Rakenteiden suunnittelussa ja rakentamisessa on otettava huomioon rakennuspaikalla vallitsevat olosuhteet, kuten esimerkiksi maaperän ominaisuudet.

Kantavien rakenteiden suunnittelussa ja mitoituksessa käytetään rakenteiden mekaniikan sääntöjä ja yleisesti hyväksyttäviä laskentaperusteita. Suunnittelu voi perustua myös luotettaviin koetuloksiin taikka muihin käytettävissä oleviin tietoihin. Rakenteiden suunnittelu tehdään pääsääntöisesti eurokoodien ja niiden kansallisten liitteiden mukaan.

EU:n rakennustuoteasetuksen voimaantulo 1 päivänä heinäkuuta 2013 sääti rakennustuotteiden CE-merkinnän pakolliseksi myös Suomessa. Rakennustuotteen ominaisuuksista kerrotaan suoritustasoilmoituksella. Suomessa on perinteisesti säädetty rakennuskohdetta koskevia vaatimuksia. CE-merkinnän myötä on tullut aiheelliseksi säätää myös rakennustuotteita koskevia vaatimuksia.

Rakenteisiin kohdistuvat kuormat eivät saa aiheuttaa rakennuksen sortumista eivätkä myöskään rakennuksen vakautta haittaavia muodonmuutoksia. Suunnittelussa on huolehdittava myös siitä, että kuormitukset eivät vaurioita rakennuksen muita osia taikka rakennukseen asennettuja laitteita taikka kiinteitä varusteita.

Rakenteeseen saattaa aiheutua ulkoisesta syystä vaurio. Syntyvä vaurio ei saa olla suhteettoman suuri sen aiheuttaneeseen tapahtumaan verrattuna. Esimerkiksi ajoneuvon törmäys rakennukseen ei saa aiheuttaa sen sortumista.

Muutos kantavien rakenteiden suunnittelussa tapahtui, kun Suomessa siirryttiin pääsääntöisesti käyttämään eurokoodeja ja niiden kansallisia liitteitä. Eurokoodien käyttö kantavien rakenteiden suunnittelussa on ollut Suomessa mahdollista jo 1.11.2007 alkaen.

Uudet asetukset kantavista rakenteista ja pohjarakenteista annettiin 17.6.2014. Asetukset tulivat voimaan 1.9.2014 ja niillä kumottiin Suomen rakentamismääräyskokoelman vanhat B-osat.

Asetuksilla otettiin lopullisesti käyttöön eurokoodit yhdessä ympäristöministeriön vahvistamien kansallisten liitteiden kanssa. Yhdellätoista ympäristöministeriön asetuksella (7.11.2016) annettiin kansalliset valinnat sovellettaessa eurokoodeja. Asetukset koskevat sekä uuden rakennuksen rakentamista että rakennuksen korjaamista tai pohjarakenteiden ja rakennuksen muiden kantavien rakenteiden muutostyötä. Nykyisten 58 eurokoodistandardin uudistaminen käynnistyi CEN:n (The European Committee for Standardization) toimesta vuonna 2015 ja uudistettavien standardien hyväksyminen voisi tapahtua vuonna 2025. Uudet eurokoodistandardit edellyttävät uusia kansallisia valintoja.

Rakenteiden suunnittelulta ja toteutukselta edellytetään riittävää lujuutta ja vakautta koko suunnitellut käyttöiän ajan. Rakenteen suunnittelussa ja toteutuksessa on myös otettava huomioon rakennuksen tai rakenteen riskialttius sekä mahdollisen vaurion tai vian otaksutut seuraamukset. Ympäristöministeriön asetuksessa (477/2014) määritellään tarkemmin, milloin rakenteet ovat erittäin ja poikkeuksellisen vaativia. Määrittely tapahtuu osin seuraamusten vakavuusasteen kautta.

Laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettu laki (300/2015) ei koske rakennuksia, joissa on käytetty ennen kyseessä olevan lain voimaantuloa 1.4.2015 kantavien rakenteiden suunnittelussa ja toteutuksessa erityismenettelyä.

Rakennuksen rakenteiden lujuutta ja vakautta koskevat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

198 §. *Paloturvallisuus.* Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja muiden hankkeessa vastuullisten tehtävänä on huolehtia siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan paloturvalliseksi. Rakennuksen paloturvallisuutta asetettaessa otetaan huomioon rakennuksen ominaisuudet ja sen käyttö. Paloturvallisuusvaatimukset asetetaan yleensä käyttäen paloluokkia ja lukuarvoja. Rakennus voidaan suunnitella ja rakentaa joko käyttämällä paloluokkia ja lukuarvoja tai se suunnitellaan ja rakennetaan perustuen oletettuun palonkehitykseen, joka kattaa kyseisessä rakennuksessa todennäköisesti esiintyvät tilanteet.

Rakennus ja sen rakennusosat eivät palon vaikutuksesta saa sortumalla aiheuttaa vaaraa määrättynä aikana palon alkamisesta. Jos henkilöturvallisuuden takia tai vahinkojen suuruuteen nähden on tarpeellista, rakennuksen on kestettävä sortumatta koko palokuorman palaminen ja jäähtyminen.

Ensisijainen lähtökohta paloturvallisuudelle asetetaan henkilöiden pelastautumiselle. Pykälän 2 momentti edellyttää, että rakennuksessa olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Myös pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon.

Rakennuksessa on käytettävä rakennustuotteita, jotka eivät myötävaikuta palon kehittymiseen vaaraa aiheuttavalla tavalla. Paloturvallisuuden kannalta on välttämätöntä antaa säädöksiä myös muun muassa pienistä savupiipuista, muuratuista tulisijoista, kattilahuoneista ja polttoainevarastoista sekä ilmanvaihtolaitteista. Ilmanvaihtolaitteet eivät saa lisätä savukaasujen leviämistä.

Rakennus tulee yleensä jakaa palo-osastoihin palon ja savun leviämisen rajoittamiseksi, poistumisen turvaamiseksi, pelastus- ja sammutustoimien helpottamiseksi sekä omaisuusvahinkojen rajoittamiseksi.

Palon leviäminen rakennuksesta toiseen ei saa vaarantaa henkilöturvallisuutta eikä aiheuttaa kohtuuttomana pidettäviä taloudellisia eikä yhteiskunnallisia menetyksiä.

Henkilöturvallisuuden kannalta vaativiin kohteisiin, joissa paloturvallisuuden riskit johtuvat tilojen käyttötavasta ja henkilöiden rajoitetusta tai alentuneesta toimintakyvystä, tulee suunnittelun alkuvaiheessa laatia erityinen turvallisuusselvitys. Tämän pohjalta määritetään rakenteelliset ja muut toimenpiteet riittävän turvallisuustason saavuttamiseksi. Turvallisuusselvityksen laatimisessa tärkeää on eri tahojen yhteistyö. Turvallisuusselvitys laaditaan kohteen suunnittelijoiden ja käyttäjien, turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä muiden tarpeellisten tahojen yhteistyönä.

Uusi ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017) tuli voimaan 1.1.2018. Asetus laajensi luokka-lukuarvomitoituksen käyttömahdollisuuksia tulkintojen vähentämiseksi. Puukerrostalojen käyttötarkoituksia yksinkertaistetussa mitoituksessa laajennettiin koskemaan majoitusrakennuksia, hoitolaitoksia sekä kokoontumis- ja liikerakennuksia. Yksinkertaistetussa mitoituksessa ovat yhden portaan uloskäytävät mahdollisia aina 16-kerroksisiin asuinrakennuksiin asti, jos rakennus on varustettu tarkoitukseen sopivalla automaattisella sammutuslaitoksella.

Asetusta rakennusten paloturvallisuudesta sovelletaan uuden rakennuksen rakentamiseen sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Korjaus- ja muutostyöhön asetusta sovelletaan, jos rakennus tai sen osa muuttuu korjaus- ja muutostyön seurauksena paloturvallisuuden kannalta vaarallisemmaksi, minkä vuoksi rakennuksen paloturvallisuuden parantaminen on perusteltua ottaen huomioon korjaus- ja muutostyön laatu ja henkilöturvallisuuden vaarantumisen estäminen.

Paloturvallisuutta ja pelastautumista koskevia säännöksiä sisältyy moneen muuhunkin lakiin kuin maankäyttö- ja rakennuslakiin. Pelastuslaissa (379/2011) on säännöksiä muun muassa rakennusten palo- ja poistumisturvallisuudesta, rakennusten uloskäytävistä, pelastussuunnitelmasta, palovaroittimista ja väestönsuojista. Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus koskee uudisrakentamista siten kuin pelastuslain 11 luvussa säädetään. Väestönsuoja on rakennettava rakennusta tai samalla tontilla tai rakennuspaikalla olevaa rakennusryhmää varten, jos sen kerrosala on vähintään 1 200 neliömetriä ja siinä asutaan tai työskennellään tai oleskellaan muutoin pysyvästi. Teollisuus-, tuotanto-, varasto- ja kokoontumisrakennuksissa rajana on 1 500 neliömetriä.

Rakennuksen paloturvallisuutta koskevat tarkemmat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

199 §. *Rakennuksen terveellisyys.* Rakennuksen sisäilmasto vaikuttaa merkittävästi rakennuksessa oleskelevien henkilöiden terveyteen ja viihtyvyyteen. Sen vuoksi rakennuksen sisäilmastoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Rakennuksen sisäilmastoa koskevat vaatimukset riippuvat rakennuksen käyttötarkoituksesta ja sijainnista.

Rakennus ei saa aiheuttaa terveyden vaarantumista syistä, jotka liittyvät haitallisia kaasuja sisältäviin päästöihin, ilmassa oleviin vaarallisiin hiukkasiin, mikrobeihin tai kaasuihin, vaaralliseen säteilyyn, veden tai maapohjan pilaantumiseen, jäteveden, savun taikka kiinteän tai nestemäisen jätteen puutteelliseen käsittelyyn taikka rakennuksen osien tai rakenteiden kosteuteen.

Rakennuksen fysikaaliset, kemialliset ja mikrobiologiset olosuhteet sisältävät edellä mainitut seikat.

Rakennusta ei pidetä virheellisenä, jos hiukkaset ja mikrobit tulevat rakennukseen normaalin sisä- ja ulkoilman vaihtumisen myötä tai rakentamisesta annettujen säännösten ja hyvän rakennustavan mukaisesti toteutetusta rakennuksesta aiheutuu terveyshaittaa erityisen herkistyneille henkilöille.

Kiinteistöjen laitteistojen ja järjestelmien on osaltaan pidettävä yllä rakennuksen terveellisiä olosuhteita.

Rakentamisessa on käytettävä tuotteita, joista ei tuotteen suunnitellun käyttöiän aikana aiheudu sallittuja rajoja suurempia päästöjä sisäilmaan, talousveteen tai ympäristöön.

Terveellisyyteen vaikuttavia määräyksiä sisältyy lukuisiin Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistuihin asetuksiin. Uudet asetukset annettiin vuoden 2017 lopulla. Ympäristöministeriön asetus rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta (782/2017), ympäristöministeriön asetus uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta (1009/2017) ja ympäristöministeriön asetus rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoista (1047/2017) ovat tulleet voimaan vuoden 2018 alusta.

Rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta annetun asetuksen mukaan luvanvaraisissa muutoksissa ei tarvitse tehdä rakennuksen kosteustekniseen toimivuuteen muutoksia, jos rakennus on kosteusteknisesti toimiva. Rakenne, jonka tekninen käyttöikä on loppunut tai joka on kosteustekniseltä toiminnaltaan vaurioitunut, voidaan korjata rakennusaikaista rakentamistapaa noudattaen. Jos rakenteessa ei ole kosteustekniseltä toimivuudeltaan muutosta vaativaa suunnittelu- tai toteutusvirhettä, on ensisijaisesti noudatettava alkuperäisen rakenteen toimintatapaa. Jos rakenne on omiaan aiheuttamaan terveyshaittaa tai vaurioita rakennuksen kosteustekniselle toimivuudelle, on korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksessa noudatettava kosteusasetusta.

Kosteusasetus edellyttää rakennushankkeelta kosteudenhallintaselvitystä. Rakennushankkeen laajuudesta ja laadusta riippuen kosteudenhallintaselvityksen sisältö ja laajuus voivat vaihdella. Selvitystä täydennetään suunnittelutyön edetessä. Käytettävissä on muun muassa Kuivaketju 10 -toimintamalli, johon lukuisat rakennusalan järjestöt ovat sitoutuneet.

Uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta annettu asetus antaa suunnittelulle aiempaa enemmän vapauksia. Hyvästä sisäilmastosta ei tingitä energiansäästön nimissä. Asetus koskee paitsi uutta rakennusta myös rakennuksen laajennusta ja kerrosalaan laskettavan tilan lisäämistä. Asetusta ei sovelleta maatalouden tuotantorakennukseen eikä sellaisen uuden asuinrakennuksen, joka on tarkoitettu käytettäväksi vähemmän kuin neljän kuukauden ajan vuodessa, suunnitteluun ja rakentamiseen. Rakennukseen on mahdollista suunnitella myös ilmansuodatuksen osalta painovoimainen ilmanvaihto, jos ulkoilman laatu ja sisäilman laadulle asetetut tavoitteet sen mahdollistavat.

Rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoista annettu asetus koskee kahta poikkeusta lukuun ottamatta myös korjaus- ja muutostyötä sekä käyttötarkoituksen muutosta. Poikkeukset koskevat lämpimän käyttöveden kiertojohtoon liitettyjä lämmönluovuttimia sekä lattiakaivolla varustettavia tiloja.

Säädettäväksi ehdotetaan, että ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa muun muassa sisäilman puhtautta, lämpötilaa, kosteutta, ilmanvaihtoa, valoa, säteilyä sekä muita rakennuksen

fysikaalisia, kemiallisia ja mikrobiologisia olosuhteita koskevia säännöksiä. Lista vastaa terveydensuojelulain (763/1994) 26 §:n mukaisia asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisiä vaatimuksia melua lukuun ottamatta, sillä melusta säädetään erikseen 202 §:ssä. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen terveellisyyteen liittyvistä fysikaalisista, kemiallisista ja mikrobiologisista olosuhteista, taloteknisistä järjestelmistä ja laitteistoista sekä niihin liittyvistä rakennustuotteista. Rakennuksen fysikaalisia, kemiallisia ja mikrobiologisia olosuhteita koskevat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

200 §. *Käyttöturvallisuus*. Sekä rakennuksen että rakennuspaikan on oltava käyttäjälleen turvallinen rakennuksen käytön ja huollon näkökulmasta. Tarkoituksena on, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan siten, että pyritään välttämään tapaturman, onnettomuuden tai vahingon uhka. Tällaisia uhkia ovat esimerkiksi kaatumis-, liukastumis-, putoamis-, törmäys-, palo-, sähkö tai räjähdystapaturmat. Tällaisten tapaturmien vaaraa voidaan vähentää hyvällä suunnittelulla ja toteutuksella. Huomioon tulee ottaa rakennuksen lisäksi sen ulkotilat ja kulkuväylät erityisesti silloin, kun ne ovat alttiita sään vaihteluille.

Osana rakentamismääräysten uudistamista annettiin vuonna 2017 uusi ympäristöministeriön asetus rakennuksen käyttöturvallisuudesta (1007/2017). Asetus koskee uutta rakennusta, rakennuksen laajennusta ja rakennuksen kerrosalaa lisäävää tilaa sekä rakennuspaikan välitöntä ympäristöä. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä asetusta on sovellettava, jos alkuperäinen ratkaisu on turvallisuuden tai terveellisyyden kannalta ilmeisen haitallinen. Muutokset eivät kuitenkaan saa heikentää käyttöturvallisuutta. Rakennuksen käyttötarkoituksen muutokseen asetusta on sovellettava, jos rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitus muuttuu aiempaa riskillisemmäksi.

Rakennuksen käyttöturvallisuutta koskevat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

201 §. *Esteettömyys*. Rakennuksen sekä sen piha- ja oleskelualueiden esteettömyyttä ja käytettävyyttä on arvioitava erityisesti lasten, ikääntyneiden ja liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden tarpeiden kannalta. Esteettömyydelle ja käytettävyydelle asetettavat vaatimukset riippuvat siitä, mihin käyttötarkoitukseen rakennus on suunniteltu käytettäväksi, paljonko rakennuksessa oleskelee henkilöitä ja siitä, kuinka monta kerrosta rakennukseen on tarkoitus rakentaa. Esimerkiksi asuinkerrostalolle voidaan asettaa tiukempia esteettömyys- ja käytettävyysvaatimuksia kuin tavalliselle pientalolle. Näin ollen esimerkiksi esteettömyyttä koskevat vaatimukset voivat poiketa toisistaan eri talotyypeissä ja rakennuskohteissa.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016) edellyttää, että sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön. Nämä edellytykset on otettu huomioon nykyisessä valtioneuvoston asetuksessa rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Rakennukselta edellytettävästä käyttöturvallisuudesta säädetään 200 §:ssä käyttöturvallisuus.

Termit vanhukset ja vammaiset on muutettu ikääntyneiksi ja liikkumis- ja toimimisesteisiksi henkilöiksi, jotta käsitteet vastaavat valtioneuvoston asetuksen rakennuksen esteettömyydestä

nykyistä sisältöä ja toimenpideohjelmia. Esteettömyyden näkökulmasta on perusteltua korostaa ratkaisuista hyötyvien ihmisryhmien laajuutta eikä rajata sitä vammaisuuden käsitteeseen. Rakentamiselle asetettavia vaatimuksia koskeva 195 § edellyttää soveltuvuutta myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Ikääntynyt-termiä on käytetty muun muassa Ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelmassa. Termi vammainen on paremmin perusteltu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä, jossa on tarve rajata esimerkiksi palveluja vain tietyn ihmisryhmän käyttöön.

Toisen momentin asetuksenantovaltuus vastaa nykyisen valtioneuvoston asetuksen rakennuksen esteettömyydestä sisältöä ja mahdollistaa esteettömyyssääntelyn kehittämisen tulevaisuudessa YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Rakennuksen esteettömyyttä koskevat tarkemmat säännökset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja kuuluvat sen vuoksi valtioneuvoston ratkaistaviksi. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia valtioneuvoston asetustason säännöksiä. Esteettömyydellä tarkoitettaisiin esimerkiksi mitoitusta ja materiaalivalintoja tai varustelua.

202 §. *Meluntorjunta ja ääniolosuhteet*. Rakennus ja sen oleskelu- ja piha-alueet on suunniteltava ja rakennettava siten, että melu, jolle rakennuksessa tai sen tai naapurin piha ja oleskelualueilla oleskelevat altistuvat, pysyy niin alhaisena, jotta se ei aiheuta vaaraa henkilöiden terveydelle, hyvinvoinnille ja viihtyisyydelle. Rakennuksen ääniolosuhteisiin vaikuttavat rakenteiden ääneneristävyys ja taloteknisten laitteiden äänitasot ja asennukset, kalusteasennukset ja huoneakustiikka. Rakenteiden ja rakennusosien ääneneristävyyttä tai taloteknisistä laitteista tai puutteellisista asennuksista aiheutuvaa melua ei voida pitää hyväksyttävänä, jos uni tai lepo häiriintyy tai jos keskittymistä tai luottamuksellisuutta tai kommunikointia vaativa toiminta ei ole käytännössä mahdollista. Rakennusten ääniolosuhteita arvioidaan todentamalla ääneneristävyyden, äänitasojen, kaiuntaisuuden ja puheen erotettavuuden mitoitusarvojen toteutuminen.

Vuonna 2017 annettu ympäristöministeriön asetus rakennuksen ääniympäristöstä (796/2017) sisältää uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä rakennuksen ääneneristyksestä, meluntorjunnasta ja ääniolosuhteista. Ympäristöministeriön asetuksella (360/2019) ääniympäristöasetusta muutettiin. Muutokset koskevat ulkovaipan ääneneristykselle asetetun 30 desibelin vähimmäisvaatimusta, joka muutetun asetuksen mukaan koskee melualueita. Toinen täsmennys koski parvekkeita, joita koskeva äänitasovaatimus poistettiin. Parvekkeiden äänitasosta voidaan antaa kaavamääräyksiä melualueilla, melualueiden läheisyydessä tai melua tuottavien toimintojen läheisyydessä.

Ulkomelutasoista säädetään seuraavissa valtioneuvoston päätöksissä tai asetuksissa:

- valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista (993/1992)
- valtioneuvoston päätös ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997)
- valtioneuvoston asetus kivenlouhimoiden, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010)
- valtioneuvoston asetus asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (846/2012)
- valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015)
- valtioneuvoston asetus raskaiden aseiden ja räjäytysten melutasoista (903/2017).

Piha- ja oleskelualueiden tai parvekkeiden ääniolosuhteita arvioidaan todentamalla äänitasojen mitoitusarvojen toteutuminen. Ääniympäristöasetuksen vaatimuksia sovelletaan myös rakennusta laajennettaessa ja kerrosalaan laskettavaa tilaa lisättäessä. Vaatimukset koskevat tällöin laajennusosaa. Vaatimuksia ei sovelleta rakennuksiin niiltä osin, kuin ne on suojeltu ja vaatimusten noudattaminen aiheuttaisi suojeltuihin osiin muutoksia, joita ei voida pitää hyväksyttävinä. Korjausrakentamisessa ja muutostöissä rakennuksen ääniympäristöä koskevat vaatimukset määräytyvät ensisijaisesti rakennuksen valmistumisaikana voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Ääniympäristöä ei saa rakennuksen korjaus- ja muutostyössä heikentää.

Rakennuksen meluntorjuntaa koskevat tarkemmat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

203 §. *Energiatehokkuus*. Pykälä pohjautuisi nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslain 117 g §:ään.

Ympäristöministeriön asetuksessa uusien rakennusten energiatehokkuudesta (1010/2017) siirryttiin tarkastelemaan rakennuksen koko vuotuista energiankulutusta, jolle asetettiin yläraja. Kokonaisenergiatarkastelussa otetaan huomioon rakennuksessa tapahtuva energiankulutus, jolloin tarkastellaan rakennuksen teknisiä ominaisuuksia, kuten rakennusvaipan ominaisuuksia ja teknisiä järjestelmiä eli lämmitys-, jäähdytys-, ilmanvaihto-, ilmastointi- ja käyttövesijärjestelmiä, valaistusta, kuluttajalaitteita sekä sisäilmasto-olosuhteita.

Eri energialähteistä olevan energian yhteismitallistamiseksi kerrotaan laskennallisen ostoenergian määrä energiamuotojen kertoimella, jolloin saadaan kokonaisenergiantarkastelussa käytetty mittari, niin kutsuttu E-luku. Uusien rakennusten energiatehokkuudesta annetussa asetuksessa energiamuodon kertoimet määritetään arvioimalla primäärienergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta. Käytössä rakentamisen ohjauksessa on tällä hetkellä seuraavat energiamuodon kertoimet: fossiiliset polttoaineet 1, sähkö 1,2, kaukolämpö 0,5, kaukojäähdytys 0,28 ja uusiutuvat polttoaineet 0,5. Lukuarvoissa huomioidaan luonnonvarojen kulutusta kuvaava primäärienergian käyttö, uusiutuvan energian käytön edistäminen sekä energiatuotannon yleinen tehokkuus, kuten sähkön ja lämmön yhteistuotanto. Primäärienergialla tarkoitetaan uusiutuvista tai uusiutumattomista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jota ei ole muunnettu millään prosessilla.

Energiamuodon kertoimia käytetään sekä uusien rakennusten rakentamisessa että olemassa olevien rakennusten korjaus- tai muutostyössä taikka käyttötarkoitusta muutettaessa. Samoja energiamuodon kertoimia käytetään myös silloin, kun rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain (50/2013) nojalla annetun, rakennuksen energiatodistusta koskevan asetuksen kautta (1048/2017) määritetään rakennuksen kokonaisenergiankulutusta energiatodistusta varten. Primäärienergian kulutukseen perustuvat energiamuodon kertoimet ovat tyypillisiä myös muissa Euroopan maissa.

Rakennuskannassa on suuri säästöpotentiaali, sen uusiutuminen on hidasta ja vaikutukset hyvin pitkäaikaisia. Siksi rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen on syytä kiinnittää huomiota silloin, kun rakennuksia muutenkin korjataan. Arvioitaessa toteuttamiskelpoisia energiansäästömahdollisuuksia nykyisessä rakennuskannassa lähtökohtana on, että rakennusosiin tehtävät energiansäästötoimenpiteet tehdään pääsääntöisesti silloin, kun kyseisissä rakennusosissa on muutakin korjaustarvetta tai rakennuksen käyttötarkoitusta muutetaan. Suunniteltujen korjausten yhteydessä on tärkeää varmistaa niiden energiatehokkuuden parantamistoimenpiteiden

tekeminen, jotka tällöin ovat kohtuullisen pienin lisäkustannuksin ja kannattavasti tehtävissä teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti arvioituna.

Rakennuksen energiatehokkuuden parantamista ei voida toteuttaa korjausrakentamisessa, kuten ei myöskään uudisrakentamisessa, sisäilmaston terveellisyyden kustannuksella esimerkiksi huonontamalla ilmanvaihtoa. Energiatehokkuuden parantamisen ratkaisut uudis- ja korjausrakentamisen yhteydessä on suunniteltava ja toteutettava niin, että niistä ei aiheudu esimerkiksi sisäilmastoa huonontavia kosteus- ja homevaurioita.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano edellyttää säännösten antamista myös korjausrakentamista koskien. Rakentamisen energiatehokkuutta koskevat rakentamismääräykset koskevat lähtökohtaisesti uusien rakennusten rakentamista. Ympäristöministeriön asetus (4/13) rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä annettiin vuonna 2013. Asetusta on muutettu vuonna 2017. Olemassa olevan rakennuksen energiatehokkuutta on parannettava luvanvaraisen korjaus- tai muutostyön taikka rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä silloin, kun se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Energiatehokkuuden parantamisvelvollisuutta ei kuitenkaan synny silloin, jos uudehkoa tai peruskorjattua rakennusta tai rakennuksen peruskorjattua osaa korjataan selvästi ennen normaalia huolto- tai korjausväliä rakennusvirheen tai muun äkillisen vahingon vuoksi. Energiatehokkuuden parantamista ei voida myöskään pitää kustannustehokkaana esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkoseinät maalataan uudella värillä, mikä edellyttää lupaa.

Teknisesti toteutettavalla tarkoitetaan ratkaisua, joka suunnitellaan ja toteutetaan siten, että muun muassa kosteustekniset, palotekniset, äänitekniset sekä sisäilmasto-olosuhteiden ominaisuudet eivät heikkene. Toiminnallisesti toteutettavalla ratkaisulla tarkoitetaan ratkaisua, jonka seurauksena rakennuksen käyttäminen aiottuun käyttötarkoitukseensa ei merkittävästi heikkene verrattuna alkuperäiseen ratkaisuun. Taloudellisesti toteutettavalla tarkoitetaan tarkastelun perusteella kustannustehokkaasti toteutettavissa olevaa ratkaisua. Näitä edellytyksiä sovelletaan teknisten vaatimusten täyttämisessä.

Taloudellisessa tarkastelussa käytetään soveltuvin osin samoja muuttujia kuin kansallisien vaatimustasojen yleisessä arvioinnissa käytettävässä kustannusoptimaalisuuslaskennassa; tarkastelujaksona käytetään asuinrakennuksissa 30 vuotta ja muissa rakennuksissa 20 vuotta, jos tarkasteltavan rakennusosan tai järjestelmän tai sen osan normaali elinkaari ei ole tätä lyhyempi.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi ei edellytä energiatehokkuuden parantamista kaikissa tapauksissa. Vaatimukset eivät rakennusten energiatehokkuusdirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan koske seuraavia rakennusluokkia:

a) rakennukset, joita suojellaan virallisesti osana määrättyä ympäristöä tai niiden erityisten arkkitehtonisten tai historiallisten ansioiden vuoksi, siltä osin kuin niiden luonne tai ulkonäkö muuttuisi tiettyjen energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä;

b) rakennukset, joita käytetään hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan;

c) väliaikaiset rakennukset, joiden käyttöaika on enintään kaksi vuotta, teollisuuslaitokset, korjaamot ja muut kuin asuinkäyttöön tarkoitetut maatilarakennukset, joissa energian tarve on alhainen, sekä muut kuin asuinkäyttöön tarkoitetut maatilarakennukset, joita käytetään alalla, jota koskee kansallinen alakohtainen energiatehokkuussopimus;

d) asuinrakennukset, joita käytetään tai jotka on tarkoitettu käytettäväksi joko vähemmän kuin neljän kuukauden ajan vuodessa tai vaihtoehtoisesti rajoitetun ajan vuodessa ja joiden arvioitu energiankulutus on vähemmän kuin 25 prosenttia ympärivuotisen käytön kulutuksesta;

e) yksittäiset rakennukset, joiden hyötypinta-ala on yhteensä alle 50 neliömetriä.

Edellä mainitulla perusteella muun muassa kulttuurihistoriallisesti arvokkaat sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella asemakaavalla, oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, valtion omistamien rakennusten suojelulla annetulla asetuksella (480/1985), rakennusperinnön suojelemisesta annetulla lailla (498/2010) tai sitä edeltävillä rakennussuojelulailla (60/1985) ja lailla kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (572/1964) sekä maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyllä yleissopimuksella (Sops 19/1987) suojellut rakennukset rajautuvat energiatehokkuuden parantamisen ulkopuolelle.

Pientaloissa käytetään 27 prosenttia rakennusten energiankulutuksesta eli noin 10 prosenttia koko maan vuotuisesta loppuenergiankulutuksesta. Pientalot eivät myöskään kuulu direktiivin rakennusluokkiin, joiden energiatehokkuutta ei tarvitse parantaa. Jotta Suomi saavuttaisi energiansäätötavoitteensa, on myös pientalojen energiatehokkuuden parantaminen tärkeää samoin kuin erilaisissa rakennuksissa asuvien hankkeeseen ryhtyvien tasapuolinen kohtelu.

Rakentamismääräykset ovat perinteisesti koskeneet rakennuskohteita. Rakennustuoteasetuksen voimaantulosta 1 päivänä heinäkuuta 2013 johtuen syntyi tarve säätää tuote- ja järjestelmäkohtaisia vaatimuksia. Järjestelmillä tarkoitetaan muun muassa talotekniikka- ja valaistusjärjestelmiä. Lähtökohtana on, että energiankulutus ja tehontarve jäävät mahdollisimman vähäisiksi, kun rakennusta käytetään.

Rakennuksen energiatehokkuutta koskevat tarkemmat säännökset ovat selvästi teknisluonteisia, ministeriön omaa toimialaa koskevia asioita. Sen vuoksi asetuksenantovaltuus ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriölle delegoidaan valtaa antaa asetuksena tarkempia säännöksiä rakennuksen ja rakennusosien ja teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia sekä näiden laskentatapaa rakennuksessa, energialaskennan lähtötietoja, määräystenmukaisuuden osoittamista ja selvityksiä koskevia sekä tarkempia energiamuodon kertoimia ja energiatehokkuuden parantamista koskevia teknisiä tai niihin rinnastettavia säännöksiä, jotka voivat koskea uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä. Jo tällä hetkellä rakentamismääräyksiä on annettu rakennuksen ja rakennusosien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista sekä näiden laskentatavasta rakennuksessa sekä määräystenmukaisuuden osoittamista. Uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaus- ja muutostyötä samoin kuin käyttötarkoituksen muutosta varten voidaan tarvita sisällöltään toisistaan poikkeavia ministeriön asetustason säännöksiä.

Sähköautojen latauspistevalmiuden rakentamisesta tuli pakollista, kun laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjusjärjestelmillä tuli voimaan 11.11.2020.

204 §. *Asuin-, majoitus- ja työtila*

Myös asuntosuunnittelua koskevat valtakunnalliset rakentamismääräykset uudistettiin vuoden 2017 lopulla. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista annettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätyn 117 j §:n nojalla (812/2017). Asetusta muutettiin helmikuussa 2018.

Kaikki asetuksen säännökset koskevat uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia tai käyttötarkoitusta olennaisesti muutettaessa muodostettavia asuintiloja. Korjaus-

ja muutostyössä asetusta on sovellettava vain, jos alkuperäinen ratkaisu on ilmeisen kelvoton. Korjaus- ja muutostyö voidaan muutoin tehdä alkuperäistä ratkaisua noudattaen. Asuntoihin ja rakennukseen välittömästi liittyvät ulko-oleskelu- ja leikkitilat kuuluvat myös asetuksen soveltamisalaan. Suuri osa asetuksen säännöksistä koskee majoitustiloja. Majoitustilalla tarkoitetaan kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu ammattimaisesti tarjottavaksi tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Asetuksen perustelumuistion mukaan asuinhuoneisto, jota tarjotaan toistuvasti asiakkaille lyhyillä, alle puolen vuoden vuokrasopimuksilla, rinnastuu myös majoitustilaan. Työtilaa koskevat samat huonealaa ja huonekorkeutta mitoittavat määräykset kuin asuin- ja majoitustilaa.

Asetuksen muutoksella (127/2018) asuinhuoneen pääikkunan etäisyyttä koskevaan säännökseen palautettiin aiemman asetuksen kirjaus. Sen mukaan etäisyyden samassa tai naapurikiinteistössä olevaan vastapäiseen rakennukseen on oltava vähintään yhtä suuri kuin vastapäisen rakennuksen korkeus huoneen lattiatasolta mitattuna, ellei asemakaavasta muuta johdu. Pääikkunan edessä on kuitenkin oltava vähintään 8 metrin etäisyyteen asti rakentamatonta tilaa. Pientalossa etäisyys tontilla tai rakennuspaikalla voi olla viihtyisyyden vaatimukset huomioon ottaen pienempikin, kuitenkin siten, että 45 asteen valokulma huoneen lattiatasoon nähden täyttyy.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 j §:ään nähden muuttuisi mahdollisuus valaistuksen järjestämisestä toisen tilan kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollisuus koskee sekä yhtä asuinhuoneiston asuinhuonetta että työtilaa. Uuden säännöksen mukaan ainoastaan työtilan valaistus voitaisiin järjestää toisen tilan kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Muutoksen syynä on se, että alun perin lähinnä alkoveita koskenutta säännöstelyä on alettu soveltaa pienten asuntojen makuuhuoneisiin. Uuden sääntelyn mukaan asuinhuoneisiin olisi johdettava suoraa luonnonvaloa. Työtilan valaistus voitaisiin sen sijaan edelleen järjestää välillisellä luonnonvalolla. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi monitoimitilan vetäytymistilaan ja asuinhuoneiston työpisteenä käytettävään tilaan.

Ruotsissa Boverket on antanut tarkkoja asuntojen ja työtilojen suunnittelua koskevia määräyksiä (Boverkets byggregler). Esimerkiksi kohdan 3.2 määräykset poikkeavat toisistaan riippuen asunnon koosta. Määräykset on ryhmitelty erikseen asunnoille, jotka ovat suurempia kuin 55 neliömetriä, 35–55 neliömetriä, enintään 35 neliömetriä sekä opiskelija-asunnoille, jotka ovat enintään 35 neliömetriä. Kohdan 3.3 mukaan asuntojen ja työtilojen huonekorkeuden on oltava vähintään 2,40 metriä. Pientalojen huonekorkeudeksi osassa rakennusta riittää 2,30 metriä. Lisäksi on vaatimuksia vapaasta seisontakorkeudesta. Julkisten rakennusten huonekorkeuden on oltava vähintään 2,70 metriä. Määräykset on annettu erikseen uuden rakennuksen rakentamista sekä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä koskien. Kohdan 6.3 mukaan valaistus on järjestettävä suoralla päivänvalolla, ellei se ole kohtuutonta huoneen käyttötarkoitus huomioon ottaen.

Norjassa määräykset (Byggteknisk forskrift TEK17) edellyttävät, että jatkuvasti käytettävien asuinhuoneiden huonekorkeuden vähimmäisvaatimus on 2,40 metriä ja huoneiden, joita ei käytetä jatkuvasti, on oltava vähintään 2,2 metriä korkeita. Vapaa-ajan asuntojen huonekorkeuden on oltava vähintään 2,2 metriä ja osa huoneesta voi olla matalampikin, jos sillä ei ole vaikutusta huoneen aiottuun käyttöön. Asunnoissa on oltava asianmukaiset varastotilat ruualle ja vaatteille. Polkupyörille, urheiluvälineille ja muille vastaaville tavaroille on varattava varastotilaa vähintään 5 neliömetriä. Asunnoissa, joiden käyttöala on 50 neliömetriä, on oltava varastotilaa vähintään 2,5 neliömetriä. Oleskeluhuoneisiin on johdettava päivänvaloa ja huoneista on oltava tyydyttävä näkymä ulos.

Tanskan vuonna 2010 annettujen rakentamismääräysten kohdan 3.3.1 mukaan asunnossa on asuinhuoneiden lisäksi oltava keittiö, kylpyhuone ja WC. Varastotilaa on oltava riittävästi vaatteille, keittiötarvikkeille, polkupyörille ja niin edelleen sekä sisällä että ulkona sekä tilaa vaatteiden pesemiseen ja kuivattamiseen. Ohjeiden mukaan huonekorkeuden on oltava keskikorkeudeltaan vähintään 2,5 metriä. Omakotitalojen huonekorkeudeksi riittää ohjeen mukaan 2,3 metriä. Kohdan 3.3.3 mukaan vapaan kulkuaukon leveyden on oltava vähintään 0,77 metriä. Kohtaan 3.4.2 liittyvän ohjeen mukaan työhuoneessa on oltava tilaa vähintään 12 neliömetriä työntekijää kohden. Työtilan huonekorkeuden on oltava vähintään 2,5 metriä. Kohdan 6.5.2 mukaan työ- ja oleskelutilojen on saatava riittävästi päivänvaloa, jotta ne ovat hyvin valaistuja. Ikkunat on sijoitettava niin, ettei suora auringonvalo lämmitä huonetta liikaa. Työtiloista on oltava näkymä ulos.

Sveitsissä eri kantoneilla on omia rakentamismääräyksiään. Lähtökohtaisesti edellytetään rakennuslupaa. Sveitsissä niin kutsutut SIA-standardit (Sveitsin insinööriliiton ja arkkitehtien yhdistyksen standardit) ovat pitkälti korvanneet rakentamismääräyksiä.

Kansainvälisesti vertailtuna Suomi on edelläkävijä mobiiliyhteyksien tarjonnassa ja hyödyntämisessä. Muissa pohjoismaissa ja Sveitsissä ei tällä hetkellä ole rakentamista koskevia säännöksiä matkaviestinten sisätilakuuluvuuden edellytyksistä. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa käytetään tavallisesti niin sanottuja sandwich-betonielementtejä. Raudoitetun betonirakenteen paksuus vaimentaa kuuluvuutta. Muualla on usein rakennuksen perustana pilaripalkkirunko, johon kiinnitetään erilaisia kevyitä rakenneosia. Tämän perusratkaisun yleisen käytön takia rakennukset ovat paljon heterogeenisempia radiosignaalien vaimennuksen kannalta kuin pohjoismaiset perusratkaisut, joissa tyypillisesti vain betonikuorten vahvuus vaihtelee jonkin verran. Tanska eroaa hieman perusrakenteiden osalta muista Pohjoismaista, sillä siellä betonirakenteet ovat valmiiden elementtien sijaan usein paikalla valettuja. Toiseksi siellä rakenteiden välisenä eristeenä on lähes aina villapohjainen materiaali. Pohjoismaissa kuitenkin ilmaston kylmyyden vuoksi on suosittu viimeisten kahden vuosikymmenen aikana yhä useammin selektiivikalvolla varustettuja ikkunoita, joiden energiatehokkuus on kalvottomia vastaavia ikkunoita huomattavasti parempi. Tämä selektiivikalvo perustuu yhtenäiseen mutta äärimmäisen ohueen metalli- tai metallioksidipinnoitteeseen, joka päästää läpi vain näkyvän valon aallonpituudet, mutta estää muiden säteilyn lajien etenemisen. Selektiivikalvosta johtuen nykyaikaisen ikkunan vaimennus radiotaajuisille signaaleille on samaa suuruusluokkaa betonielementin kanssa. Sveitsissä haasteet ovat perinteisesti liittyneet maaston muotoihin ja sen vaatimaan tavallista suurempaan tukiasemamäärään.

Päivänvalostandardi EN 17037:2018 määrittelee minimivaatimukset luonnonvalon saatavuudelle ja riittäville näkymille. Standardi kertoo muun muassa, kuinka käyttää päivänvaloa sisätiloissa ja vähentää heijastusta.

205 §. *Kokoontumistilat.* Kokoontumistiloja koskeva sääntely siirtyi lain muutoksella (812/2017) maankäyttö- ja rakennusasetuksesta lain puolelle. Kokoontumistilan käsite on joustava. Ympäristöministeriön paloasetuksessa (848/2017) kokoontumis- ja liiketilalla ymmärretään tiloja, jotka yleensä ovat päivä- tai iltakäytössä ja joissa on merkittävästi yleisöä tai asiakkaita. Esimerkkeinä kokoontumistiloista mainitaan ravintolat, myymälät, koulut, päiväkodit ja muut varhaiskasvatuksen tilat, urheiluhallit, näyttelyhallit, teatterit, kirkot, kirjastot ja päivähoitolaitokset. Kokoontumistilasta säädetty koskee myös kokoontumisalueiden katsomoita sekä kokous-, näyttely- ja yleisötelttoja ja muita vastaavia rakennelmia.

Säännös, jonka mukaan kokoontumistilaa koskevassa luvassa vahvistetaan kyseisessä tilassa samanaikaisesti sallittujen henkilöiden enimmäismäärä, mahdollistaa kokoontumistilan turval-

lisuuden arvioinnin rakentamismääräysten kannalta. Jotta sekä viranomaiset että kokoontumistilan käyttäjät pystyvät myös jatkossa varmistumaan, ettei sallittua henkilöiden enimmäismäärää ylitetä, tulee enimmäismäärää osoittava ilmoitus kiinnittää näkyvälle paikalle kokoontumistilaan.

Ottaen huomioon, että kokoontumistila lähtökohtaisesti on sellaista palvelutilaa, johon kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tulee kokoontumistilan täyttää liikkumisesteettömyyden vaatimukset. Kohtuullista myös on, että liikkumisesteisille turvataan pääsy tilapäisiinkin yleisörakennelmiin, jos ei muutoin niin järjestämällä riittävästi henkilökuntaa pääsyä varmistamaan. Sovellettavaksi tulee valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä (241/2017).

206 §. *Rakennuksen vähähiilisyys*. Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi uudesta rakentamisen olennaisesta teknisestä vaatimuksesta, jonka mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan vähähiiliseksi. Uuden tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki olisi esityksen mukaan raportoitava rakentamisluvan yhteydessä laadittavalla ilmastoselvityksellä. Raportointi tehtäisiin rakennuksen toteuttamisluvan hakemisen yhteydessä, jolloin olisi käytettävissä tarpeeksi yksityiskohtaisia tietoja rakennuksen materiaaleista ja energiantarpeesta. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi erillisiä pätevyysvaatimuksia ilmastoselvityksen laatimiselle, vaan rakennushankkeeseen ryhtyvä valitsisi selvityksen laatijan niiden suunnittelijoiden tai konsulttien joukosta, jolla on asiaan paras osaaminen. Ilmastoselvitys olisi rakentamisluvan edellytys, joten rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi tulisi tarkastaa, että se on laadittu.

Pykälän 1 momentissa esitettäisiin myös poikkeukset ilmastoselvityksen laatimiselle. Esityksen mukaan ilmastoselvitystä ei tarvitsisi laatia sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei olisi suunniteltava ja rakennettava lakiesityksen 203 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi. Niitä olisivat esimerkiksi rakennukset, joiden kerrosala on alle 50 neliömetriä, loma-asumiseen tarkoitetut asuinrakennukset, jotka ovat tarkoitettu käytettäväksi vähemmän kuin neljän kuukauden ajan vuodessa sekä teollisuus- ja korjaamorakennukset.

Ilmastoselvitys olisi esityksen mukaan laadittava myös rakentamislupaa edellyttävän rakennuksen laajamittaisen korjauksen yhteydessä. Ilmastoselvitystä ei tarvittaisi kuitenkaan korjattaville erillispientaloille tai laajamittaisesti korjattaville rakennuksille, joiden energiatehokkuutta ei olisi esityksen 203 §:n mukaisesti parannettava korjaustyön yhteydessä. Esityksen mukaan ilmastoselvityksen voisi aina halutessaan laatia, vaikka sitä ei esityksen mukaisesti tarvitsisi tehdä.

Esityksen mukaan ilmastoselvitysvelvollisuus koskisi uusia erillispientaloja, mutta ei niiden korjauksia. Velvoite ilmastoselvityksen laatimiseen ohjaisi erillispientalokantaa, sen tilaajia, tuottajia ja rahoittajia entisestään ilmastomyönteisempään suuntaan. Aalto-yliopiston keväällä 2020 tekemän kyselytutkimuksen mukaan omakotiasukkaista 38 prosenttia haluaisi talolleen ilmastoselvityksen, ja 23 prosenttia sen lisäksi myös pientaloja koskevat raja-arvot. Pientaloteollisuuden jäsenistä puolestaan 29 prosenttia kannattaa pientalojen ilmastoselvitystä, ja vain 12 prosenttia raja-arvoja. Tämän vuoksi pykälän 1 momentissa esitettäisiin, että ilmastoselvityksen raportointi olisi tietyin poikkeuksin pakollista myös erillispientaloille, vaikkakaan niitä eivät koskisi hiilijalanjäljen raja-arvovaatimukset.

Rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain (733/2020) 3 §:n 3 alakohdan mukaan laajamit-

taisella korjauksella tarkoitetaan korjausta, jossa rakennuksen vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten jälleenrakentamiskustannuksiin perustuvat kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien.

Ulottamalla ilmastovaikutusten selvitysvelvollisuus esityksen mukaisesti myös rakentamislupaa edellyttäviin laajamittaisesti korjattaviin rakennuksiin saataisiin arvokasta tietoa olemassa olevasta rakennuskannasta ja sen päästöistä strategiatyötä varten. Osana rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) (2018/844/EU) toimeenpanoa jäsenvaltioiden tulee laatia pitkän aikavälin peruskorjausstrategia rakennuskannan muuttamiseksi erittäin energiatehokkaaksi ja vähähiiliseksi vuoteen 2050 mennessä. Tarkemmin strategian sisällöstä on esitetty direktiivin artiklassa 2a. Pitkän aikavälin peruskorjausstrategian tavoitteena on rakennuskannan muuttaminen erittäin energiatehokkaaksi ja vähähiiliseksi vuoteen 2050 mennessä. Samalla voitaisiin myös lisätä eri toimijoiden tietoa rakennusten korjaustöiden ilmastovaikutuksista sekä elinkaarianalyysien tietämystä. Tietoisuuden lisääminen niin rakennuksen päästöistä kuin elinkaaren arvioinnista auttaisi eri toimijoita vähentämään rakennusten ilmastovaikutuksia.

Pykälän *2 momentin* mukaan hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnin olisi katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen arvioinnin olisi katettava korjauksen ja sen jälkeisten rakennuksen elinkaaren vaiheet toimenpidealueelta. Laajamittaisesti korjattavien rakennusten vähähiilisyyden arviointia ei tehtäisi esityksen mukaan rakennukselle takautuvasti, vaan arviointi sisältäisi ainoastaan laajamittaisen korjauksen ja sen jälkeiset rakennuksen elinkaaren vaiheet. Arviointi koskisi korjauksen toimenpidealuetta eli siihen eivät sisältyisi laajamittaisesti korjattavan rakennuksen ne osat, joita korjaus ei koske. Hiilijalanjälkeen vaikuttaisi esimerkiksi rakennustuotteiden valmistuksesta, rakennustuotteiden vaihdoista, rakennus- ja purkujätteen käsittelystä ja loppusijoituksesta, rakennustuotteiden sekä rakennus- ja purkujätteen kuljetuksista, rakennustyömaalla kulutetusta energiasta, rakennuksen käytön aikana kulutetusta energiasta aiheutuvat eloperäiset ja fossiiliset kasvihuonekaasupäästöt ja hiilidioksidin poistumat. Hiilikädenjäljen arviointiin sisältyisi puolestaan pääasiassa sellaisia rakennusmateriaaleihin liittyviä ilmastohyötyjä, joiden arvioinnille on olemassa laskentasäännöt EN-standardeissa, esimerkiksi: rakennustuotteiden uudelleenkäytön tai kierrätyksen nettohyödyt (EN 15804 mukaan), kestävästi hoidetusta metsästä peräisin olevien puutuotteiden pitkäikäiset eloperäiset hiilivarastot (EN 16485 mukaan), sementtipohjaisten tuotteiden karbonatisoituminen rakennuksen käytön ja purkamisvaiheen aikana (EN 16757 mukaan). Tarkoitus olisi, että arviointi sisältäisi ainoastaan sellaiset hyödylliset ilmastovaikutukset joita ei saavutettaisi ilman rakennushanketta.

Pykälän 2 momentin mukaan arvioinnissa olisi käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää, josta säädettäisiin tarkemmin ympäristöministeriön asetuksessa. Rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sovellettaisiin myös laajamittaisesti korjattaviin rakentamislupaa vaativiin rakennuksiin. Velvoittamalla käyttämään rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää varmistettaisiin, että arviointi olisi vakioitua, toimialan eri toimijoille vapaasti käytettävissä ja saatavilla, kattaisi rakennuksen koko elinkaaren sekä perustuisi lähtökohdiltaan Euroopassa yleisesti hyväksyttyihin yhtenäisiin menetelmiin. Yhteistyössä toimialan kanssa valmistellun, rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmän lähtökohtana ovat EU:n Level(s)-menetelmä sekä eurooppalaiset kestävää rakentamista koskevat standardit, kuten esimerkiksi EN 15643 -sarja, EN 15978 ja EN 15804. Elinkaaren vaiheet on määritelty standardissa EN 15643-2, joista pääosa sisältyisi myös rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmään. Arviointimenetelmän kehityksessä on otettu huomioon keskeisten standardien ohella pohjoismaisten ministerien asettama tavoite rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmien harmonisoinnista.

Pykälän 2 momentin mukaan arvioinnissa olisi lisäksi käytettävä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja. Tämä on tärkeää arvioinnin luotettavuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Käyttämällä arvioinnissa kansallista päästötietokantaa voitaisiin myös varmistaa, että laskennassa käytettävät päästötiedot olisivat toimialan eri toimijoille vapaasti käytettävissä ja saatavilla. Esityksen mukaan arvioinnissa voitaisiin käyttää kansallisen päästötietokannan tietojen lisäksi myös muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja. Tällaisina tietoina olisi pidettävä yleisesti hyväksyttyä yhtenäistä menetelmää käyttäen määritettyjä rakennustuotteen teknisiä ympäristöominaisuustietoja. Arvioinnissa voitaisiin siten käyttää valmistajakohtaisena tietona esimerkiksi standardin EN 15804+A2 mukaisia ympäristöselosteen (Environmental Product Declaration, EPD) tietoja. Tällaisia tietoja olisi pidettävä luotettavina ja asianmukaisina, sillä ne perustuvat elinkaarianalyysiin, vapaaehtoisuuteen ja standardoituun menetelmään ja antavat vertailukelpoiset tiedot valmistetun tuotteen tai tuoteryhmän ympäristövaikutuksista kuten hiilijalanjäljestä. Esityksessä ei tehtäisi standardien alkuperälle maantieteellistä rajausta, kuten Euroopan talousalue ja Turkki, sillä tarkoitus on mahdollistaa myös esimerkiksi ISO 21930 -standardiin pohjautuvien tuotekohtaisten ympäristöselosteiden käyttö. Kansallisesta päästötietokannasta ei kuitenkaan tehtäisi ympäristöselosteiden julkaisukanavaa, koska samalla jouduttaisiin luomaan menettelyt niiden verifiointiin ja julkaisuun. Suomessa ympäristöselosteita julkaisee ja niiden verifiointia koordinoi Rakennustietosäätiö.

Pykälän *3 momentin* mukaan uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoitusluokittain määritettyä raja-arvoa. Rakennusvalvontaviranomaisen olisi tarkistettava, että hiilijalanjäljen raja-arvo alittuu, koska se olisi rakentamisluvan toteuttamispäätöksen edellytys. Esityksen mukainen raja-arvoihin perustuva säädösohjaus koskisi ensi vaiheessa uusien rakennusten rakentamista, koska rakennuksen elinkaaren alussa syntyy rakennusmateriaalien valmistuksen ja rakennustyön ilmastovaikutuksia. Hiilijalanjäljen raja-arvovaatimus ei koskisi laajamittaisesti korjattavia rakennuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan raja-arvovaatimus ei koskisi erillispientaloja. Erillispientalolla tarkoitettaisiin uuden rakennuksen energiatehokkuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (1010/2017) 4 §:n mukaista käyttötarkoitusluokassa 1a–1c määritettyä pientä asuinrakennusta: erillinen pientalo ja ketjutalon osana oleva rakennus. Tällaisia uusia omakotitaloja käyttötarkoitusluokassa 1a-1c rakennettaessa tulisi toimenpidelupavaiheessa laatia kuitenkin 1 momentin mukaisesti ilmastoselvitys, lukuun ottamatta erikseen määriteltyjä poikkeuksia.

Esityksen mukaan uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvovaatimukset eivät myöskään koskisi sellaisia uusia rakennuksia, joita ei ole suunniteltava ja rakennettava esityksen 203 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi. Vaatimuksia ei esityksen mukaisesti sovellettaisi seuraaviin rakennuksiin: 1) rakennukseen, jonka kerrosala on alle 50 neliömetriä; 2) loma-asumiseen tarkoitettuun asuinrakennukseen, joka on tarkoitettu käytettäväksi vähemmän kuin neljän kuukauden ajan vuodessa; 3) väliaikaiseen rakennukseen, jonka käyttöaika on enintään kaksi vuotta; 4) teollisuus- ja korjaamorakennukseen; 5) muuhun kuin asuinkäyttöön tarkoitettuun maatilarakennukseen, jossa energiantarve on vähäinen tai jota käytetään alalla, jota koskee kansallinen alakohtainen energiatehokkuussopimus; 6) rakennukseen, jota käytetään hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan; 7) rakennukseen, jota suojellaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), kaavassa annetun suojelumääräyksen tai maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1987) mukaiseen maailmanperintöluetteloon hyväksymisen nojalla osana määrättyä ympäristöä tai sen erityisten arkkitehtonisten tai historiallisten ansioiden vuoksi siltä osin, kuin sen luonne tai ulkonäkö muuttuisi energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä.

207 §. *Rakennuksen elinkaariominaisuudet*. Maankäyttö- ja rakennusasetus oli aikaansa edellä. Asetuksen 55 §:n 1 momentissa säädetään rakentamisen ekologisista näkökohdista seuraavasti: ”Rakennukselle asetettuja vaatimuksia sovellettaessa tulee ottaa huomioon rakennuksen käytön aikaiset ympäristövaikutukset niin, että rakennus on sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla ekologisilta ominaisuuksiltaan kestävä. Rakennusta suunniteltaessa tulee tarpeen mukaan selvittää rakennusmateriaalien ja -tarvikkeiden aiheuttama rakennuksen elinkaaren aikainen ympäristörasitus. Erityistä huomiota tulee kiinnittää rakennusosien ja teknisten järjestelmien korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen.”

Pykälän keskeinen sisältö esitetään nostettavaksi lain tasolle päivitetyin termein siten, että laissa säädettäisiin, että rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi huolehdittava, että rakennus sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitellaan ja rakennetaan materiaalitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäikäiseksi. Ekologisella kestävyydellä tarkoitettaisiin sitä, että rakentaminen sopeutetaan luonnon kestokykyyn pyrkimällä elinkaaren aikaisten ympäristöhaittojen minimointiin.

Esityksen mukaan rakennus tulisi sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla suunnitella ja rakentaa materiaalitehokkaasti. Tällä tarkoitetaan käytettyjen rakennusmateriaalien määrän ja niillä aikaansaadun rakennuksen koko elinkaaren aikaisen laadun välistä suhdetta. Käyttötarkoituksella tarkoitettaisiin myös sitä, että on olemassa lyhytikäisiksi ja väliaikaisiksi tarkoitettuja rakennuksia, jotka suunnitellaan ja rakennetaan tämän käyttöikälähtökohdan mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55 § sisältää lisäksi vaatimuksia rakennuksen käytön aikaisten ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta sekä rakennusmateriaalien ja -tarvikkeiden aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvittämisestä. Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevassa pykälässä tultaisiin tarkemmin säätämään siitä, miten rakennusmateriaalien ympäristörasitus selvitettäisiin ja huomioitaisiin rakennuksia suunniteltaessa ja rakennettaessa.

Esityksen mukaan erityisesti huomiota olisi kiinnitettävä käyttöikäsuunnitteluun ja siinä erityisesti pohjarakenteiden ja kantavien rakenteiden kestävyyteen sekä rakennusosien ja teknisten järjestelmien käyttöikään, käytettävyyteen, huollettavuuteen, korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen sekä tilojen ja rakenteiden muunneltavuuteen. Esityksen tavoitteena olisi säilyttää rakennuksen tilat, tekniset järjestelmät ja rakennusosat käyttökelpoisina (myös käyttötarkoituksen vaihtuessa) mahdollisimman pitkään sekä ehkäistä rakennus- ja purkujätteen ennenaikaista syntymistä ja uusien materiaalien valmistamisen tarvetta. Pohjarakenteilta ja kantavilta rakenteilta edellytetään riittävää lujuutta ja vakautta rakennuksen koko suunnitellun käyttöiän ajan (ympäristöministeriön asetus kantavista rakenteista ja pohjarakenteista 465/2014). Muilla rakennusosilla ja erityisesti teknisillä järjestelmillä on usein lyhyempi elinkaari ja niitä joudutaan sekä korjaamaan että vaihtamaan. Tilojen ja rakenteiden muunneltavuus edistäisi rakennuksen pitkää elinkaarta muunneltavuuden mahdollistaessa erilaisia ja tarpeen mukaan muuttuvia tilojen käyttötarkoituksia. Vaihdettavuudella olisi tarkoitus luoda markkinoita myös uudelleenkäytettäville tuotteille. EU:n rakennustuoteasetus ei sisällä säännöksiä purettujen rakennustuotteiden kierrättämisestä, mikä asettaa haasteita kierrätettyjen rakennustuotteiden suoritustasoilmoituksille.

Rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä määriteltäisiin rakennuksen suunnittelun yhteydessä. Käyttöikäsuunnittelun tarkoituksena on rakennuksen tietoinen suunnittelu ja rakentaminen tiettyä käyttöikää varten. Tällöin suunnittelussa on otettava huomioon rakennusosien arvioitu tekninen käyttöikä ja pyrittävä niiden pitkäikäisyyteen ja uudelleenkäytettävyyteen. Tavoitteellinen tekninen käyttöikä riippuisi rakennuksen käyttötarkoituksesta. Esimerkiksi asuinrakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä voisi olla vähintään 75 vuotta, toimistorakennuksen vähintään viisikymmentä vuotta ja teollisuusrakennuksen vähintään kolmekymmentä

vuotta. Väliaikaisen rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä sen ensimmäisessä käyttökohteessa voisi olla lyhytkin, esimerkiksi viisi vuotta. Väliaikaisen rakennuksen pitäisi olla siirrettävissä ja käyttävissä uudelleen joko sellaisenaan tai rakennusosina ja järjestelminä tai hyödynnettävissä materiaaleina. Rakennuksen tavoitteellisen teknisen käyttöiän saavuttaminen tai ylittäminen riippuu rakennuksen oikeasta käytöstä ja ylläpidosta. Rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä ei toteudu, jos rakennuksen ylläpito laiminlyödään. Rakennusosien ja teknisten järjestelmien tavoitteellinen tekninen käyttöikä voi olla myös rakennuksen tavoitteellista teknistä käyttöikää lyhempi tai pidempi, mutta rakennusosien on oltava helposti vaihdettavissa.

Esityksen mukaan rakennuksen olisi oltava hyödynnettävissä olevin osin purettavissa siten, että rakennusosia voidaan käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina. Tarkoituksena on, että rakennusosat ja materiaalit olisivat mahdollisimman laajalti hyödynnettävissä sellaisinaan tai kunnostettuina uusien tai korjattavien rakennusten yhteydessä tai uusien rakennustuotteiden valmistuksessa. Rakennusosien hyödyntäminen edellyttää, että ne sopivat terveellisyys- ja turvallisuusominaisuuksiensa puolesta muuttuviin käyttötarkoituksiin. Tämän takia on välttämätöntä olla selvillä rakennusosien valmistuksessa käytetyistä materiaaleista ja muista ominaisuuksista. Esityksessä esitetäänkin, että rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet olisi luetteloitava rakennusta rakennettaessa tai korjattaessa. Luettelon vähimmäissisältöön kuuluisivat rakennuksen kantavat ja täydentävät rakenteet, talotekniikan keskeiset osat sekä rakennuksen tontin rakenteet. Määrämuotoisen luettelon avulla voitaisiin myös arvioida tulevaisuudessa syntyvien jätelajien määrää tarkasti. Kokonaisuus tultaisiin linkittämään lain 222 §:n ja 232 §:n mukaisiin rakennuskohteen tietomalliin ja toteumamalliin. Tämä antaisi nykyistä merkittävästi paremmat edellytykset rakennus- ja purkujätteen hyödyntämiselle materiaalina ja loisi pohjaa rakentamisen kiertotaloudelle.

27 luku **Rakentamisen luvanvaraisuus**

208 §. *Rakentamislupa.* Uudessa laissa ehdotetaan, että rakennusluvasta ja toimenpideluvasta luovuttaisiin ja kahden eri lupamuodon sijaan säädettäisiin vain yhdestä lupamuodosta, rakentamisluvasta. Luvan nimi muutettaisiin rakentamisluvaksi, sillä lupa käsittäisi rakennusten lisäksi myös muita, kuin rakennuksiksi miellettäviä rakennuskohteita. Sekä rakennus että rakennuskohde määriteltäisiin määritelmäpykälässä. Yhden lupamuodon tavoitteena on helpottaa lupaprosessia poistamalla pohdinta siitä, kumpi lupamuoto rajatapauksissa tulisi sovellettavaksi ja vähentää siten niin lupaviranomaisten kuin tuomioistuintenkin työtaakkaa.

Luvanvaraisuuden rajaus on lain kokonaisuuden kannalta olennainen kysymys ja keskeinen keino, jolla vaikutetaan koko rakennetun ympäristön muotoutumiseen ja rakentumiseen. Lupajärjestelmä kytkeytyy kiinteästi alueidenkäytön ohjausjärjestelmään. Kaavoilla määritellään ne reunaehdot, joiden pohjalta rakentaminen voi tapahtua. Vaikka kaavoilla on laajalti ulottuvaa vaikutusta myös moneen muuhun ympäristölliseen sääntelyyn, on niiden ydintehtävänä ottaa kantaa rakentamiseen, rakennusten ja muiden toimenpiteiden sijoittumiseen, määrään ja käyttötarkoitukseen sekä rakentamisen ulkopuolelle jääviin alueisiin sekä liikenteeseen. Kuntien rakennusjärjestyksillä on myös roolia rakentamisen ohjauksessa, erityisesti tarkemman kaavoituksen ulkopuolelle jäävillä alueilla.

Rakentamisen nykyinen lupajärjestelmä perustuu pitkälti vuoden 1931 asemakaavalakiin, sitä täydentävään rakennussääntöön (1932) sekä rakentamisesta maaseudulla annettuun lainsäädäntöön (1945). Rakentamishankkeiden luvanvaraisuuden jaottelu rakennuslupaa edellyttäviin ja toimenpidelupaa edellyttäviin on kehittynyt vastaamaan eri laajuista sääntelyn tarvetta. Toimenpideluvalla on hoidettu yhteiskunnan kannalta vähemmän sääntelyä tarvitsevia hankkeita. Aikaisemmin eroavuus näkyi myös siten, että rakennuslupien toimivalta oli pidätetty monijäseni-

selle toimielimelle, kun taas toimenpidelupien osalta toimivallan siirto viranhaltijalle oli sallittua. Ennen rakennuslain ensimmäistä osauudistusta (557/1989) viranhaltijalle siirretyn ratkaisuvallan käyttö ei ollut täysin itsenäistä, koska lautakunnalle tai sen puheenjohtajalle kuului oikeus puuttua tehtyihin päätöksiin. Vapaakuntakokeilusta liikkeelle lähtenyt kehitys johti lopulta siihen, ettei toimivallan edelleen siirtämisen rajoituksia toimielimeltä viranhaltijatasolle enää ole ollut. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan lupatoimivalta voidaan kokonaisuudessaan siirtää yksittäiselle viranhaltijalle.

Maankäyttö- ja rakennuslain erottelu rakennusluvan ja toimenpideluvan välillä perustuu rakentamisessa tarvittavan viranomaisohjauksen eroihin. Vain toimenpidelupaa edellyttävien hankkeiden rakenteelliset ominaisuudet jäävät toteuttajan vastuulle eikä viranomainen ota kantaa toimenpiteiden rakennusteknisiin yksityiskohtiin. Erottelu näkyy myös lupien voimassaoloajoissa, työnaikaisessa viranomaisvalvonnassa sekä kaavojen toteuttamista koskevissa säännöksissä.

Kun maankäyttö- ja rakennuslaki säädettiin, rakennuslupa ja toimenpidelupa erosivat selkeästi toisistaan. Jääskeläinen ja Virkamäki ovat selvityksessään Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus todenneet: ”Ero ilmeni ennen kaikkea lupaedellytysharkinnassa. Rakennusluvan edellytysten harkinnassa otetaan huomioon niin maankäytölliset, ympäristölliset kuin rakentamisen olennaisiin vaatimuksiin liittyvät seikat periaatteessa täysimääräisesti. Toimenpidelupaharkinnassa sen sijaan rajautuivat rakentamisen tekniset yksityiskohdat viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja jäivät rakennushankkeeseen ryhtyvän itsensä huolehdittavaksi[94]”. Sittemmin tilanne on lukuisten lainmuutosten johdosta muuttunut. Esimerkiksi vuonna 2004 lainmuutoksella (476/2004) suunnittelutarvetta, asemakaavaa ja rakennuskieltoja koskevat edellytykset soveltuvin osin ulotettiin koskemaan myös kaikkia toimenpideluvan varaisia hankkeita ja vuonna 2013 voimaan tulleella lainmuutoksella (958/2012) toimenpideluvan varaisuuteen lisättiin osa energiatehokkuuteen vaikuttavista korjaushankkeista. Energiatehokkuuteen vaikuttavat seikat ovat luonteeltaan teknisiä, sillä viranomainen joutuu arvioimaan, onko korjaaminen energiatehokkuuden kannalta teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Nykyään lain alkuperäinen ajatus teknisten seikkojen jättämisestä toimenpideluvissa viranomaisharkinnan ulkopuolelle ei enää päde.

Rakennusluvan ja toimenpideluvan ero on siis kaventunut ensin oikeuskäytännön kautta ja sitten lainsäädännön muutoksilla. Toimenpideluvan edellytysharkinnassa otetaan nykyään huomioon monia niistä edellytyksistä, joiden aikaisemmin katsottiin koskevan pelkästään rakennusluvanvaraisia hankkeita. Myös toimenpidelupien kohdalla arvioidaan niiden maankäytöllisiä ja ympäristöllisiä vaikutuksia samaan tapaan kuin rakennuslupien osalta. Toimenpidelupajärjestelmän piiriin on myös sisällytetty toimenpiteitä, joissa viranomaisohjauksen tarve perustuu osittain niiden rakennusteknisiin ominaisuuksiin. Voikin todeta, ettei erottelulla ole enää samaa oikeutusta kuin alun perin. Suurin merkitys on siinä, että toimenpideluvanvaraisia hankkeita voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta kunnan rakennusjärjestyksellä. Myös tilanteessa, jossa toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunnitelmaan tai tiesuunnitelmaan, poistuu toimenpideluvan tarve toisin kuin rakennusluvan osalta on asian laita. Näin ollen tulevaisuudessa ei enää ole tarvetta entisen kaltaiseen jakoon rakennusluvan ja toimenpideluvan välillä.

Lupajärjestelmään kohdistuu kahdensuuntaisia paineita. Toisaalta luvitusta halutaan keventää ja toisaalta tiukentaa. Vaikka kaikki rakentamista koskevat säännöt ja määräykset koskevat läh-

[94] Jääskeläinen Lauri ja Virkamäki Pekka, Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus, 2013, s. 21–22.

tökohtaisesti luvituksen ulkopuolellekin jääviä hankkeita, koetaan luvituksen kautta saavutettavan sekä yleisen, naapuruston ja yksityisen hankkeeseen ryhtyvän edun kannalta lisäarvoa. Vastapainona on, että lupamenettely tuo aina muassaan hankkeen toteuttamiseen viivettä. Luvasta peritään myös aina lupamaksu. Vähäisempien toimenpiteiden kohdalla lupamaksu suhteutettuna itse toimenpiteen kokonaiskustannuksiin voi olla huomattava.

Lupajärjestelmä on tietyllä tavalla kompromissi eri suuntiin vievien tekijöiden välillä. Yhteiskunnalla on suurta intressiä varmistua rakentamishankkeiden turvallisuuden ja terveellisyyden vähimmäistasosta. Myös rakennetun ympäristön esteettisellä laadulla ja viihtyisyydellä on yhteiskunnallista ulottuvuutta. On lukuisia tutkimustuloksia, joiden mukaan rakennettu ympäristö ja sen laatu on merkityksellinen tekijä ihmisen psykososiaalisen hyvinvoinnin kannalta.

Lupajärjestelmään kohdistuu myös välillisesti paineita EU-oikeudesta sekä ilmastonmuutoksen torjunnan kautta. Ilman toimivaa lupajärjestelmää voi olla vaikea vakuuttaa EU:n komissiota jäsenvaltioita velvoittavien monien vaatimusten täyttymisestä. Erityisesti tämä koskee rakennusten energiatehokkuuden vaatimuksia. Jatkossa on odotettavissa lisää sääntelyä, jolla puututaan entistä voimakkaammin rakentamisen hiilijalanjälkeen.

Lupajärjestelmällä on kytköksiä myös kysymykseen rakentamisen vastuusta. Jos hanke edellyttää viranomaislupaa, odotusarvona on, että viranomaiselle kuuluu lopputuloksesta ainakin jonkinasteista vastuuta. Viranomaistoiminnalta odotetaan sisällöllistä vaikuttavuutta ja lisäarvoa hankkeeseen. Oikeutettua on myös saada vastinetta perittävälle lupamaksulle. Toisaalta naapurusto odottaa, että hankkeeseen ryhtyvä noudattaa yhteiskunnan pelisääntöjä ja vastuullinen viranomainen ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, jos sääntöjä rikotaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Toimenpideluvanvaraisista toimenpiteistä on säädetty lain 126 a §:ssä, jonka mukaan kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä. Maankäyttö- ja rakennuslain ajatuksena on siten ollut, että lähtökohtaisesti kaikkeen tarvitaan lupa, mutta kunta voi rakennusjärjestyksellä muuttaa luvan ilmoitukseksi tai luopua luvanvaraisuudesta kokonaan.

Rakentamislupaa koskevan pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin, minkä uusien rakennuskohteiden rakentaminen edellyttäisi aina rakentamislupaa kaikissa kunnissa. Kunnalla ei olisi oikeutta vapauttaa näitä kohteita luvanvaraisuudesta. Säännöksen tarkoituksena olisi kohdistaa lainsäädännöllä rakennusvalvontaviranomaisten resursseja valtakunnan tasolla eniten viranomaisen tarjoamaa neuvontaa tarvitseviin rakennuskohteisiin. Valmistelun yhteydessä on pohdittu eri kuntien rajausta ilmoituksenvaraisista rakennushankkeista ja kokonaan vapautetuista rakennushankkeista. Säännöksessä luvanvaraisiksi ehdotetut rakennuskohteet olisivat tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti luvanvaraisia suurimmassa osassa kuntia. Säännöksen tarkoituksena on nostaa lupakynnystä merkittävästi maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna. Ilmoitusmenettelystä olisi tarkoitus luopua kokonaan.

Rakentamislupaa edellyttäisi rakennus, jota käytetään asuinrakennuksena. Lakia valmisteltaessa harkittiin, tulisiko lupakynnys sitoa rakennusten energiatehokkuusdirektiivin lähes nollaenergiaa koskevaan 50 neliömetrin rajaukseen ja päädyttiin siihen, että rakentamislupa tarvittaisiin myös tätä pienemmille asuinrakennuksille. Harkinnassa on otettu huomioon myös vertailu Ruotsin ns. attefallshus:iin. Attefallshusit voivat olla, ja yleensä ovatkin, asumiseen tarkoitettuja esimerkiksi sivuasuntoja. Säännöksessä ehdotettaisiin, että minimineliörajaa ei lupakynnykseen säädettäisi. Ratkaisevaa olisi käyttötarkoitus, ei rakennuksen koko.

Muiden kuin asuinrakennusten osalta ehdotettaisiin lupakynnyksen rajaksi vähintään 30 neliömetriä tai 120 kuutiometriä riippuen siitä, onko rakennusoikeus asemakaavassa tai suoraan rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa määritetty neliö- vai kuutiometreinä. Lakia valmisteltaessa on harkittu mahdollisuutta rakentaa maatilatalouden tai teollisuuden rakennuksia ilman luvanvaraisuutta. Niiden poistamiseen luvanvaraisuudesta ei kuitenkaan harkinnan jälkeen päädytty olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen edellytysten arviointimahdollisuudesta johtuen. Rajaa varten on selvitetty eri kunnissa luvanvaraisuudesta tällä hetkellä vapautettujen talousrakennusten minimikokoa. Esimerkiksi Helsingin rakennusjärjestyksen 22 §:n mukaan lupaa ei tarvita pientalon pihalle korkeintaan 20 neliömetrin suuruisen piharakennelman rakentamiseen. Toisena esimerkkinä voisi mainita Punkalaitumen kunnan rakennusjärjestyksen, jonka 2.1 kohdan mukaan lupamenettelyn asemesta jo olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen, pienehkön, enintään 150 neliömetrin suuruisen muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolella sovelletaan ilmoitusmenettelyä.

Rakentamislupaa edellyttäisi vähintään 50 neliömetriä oleva katos. Vakiintunutta tuomioistuinkäytäntö siitä, mikä mielletään katokseksi, ei ole tarkoitus muuttaa. Yleisörakennelman luvanvaraisuus säädettäisiin koskemaan rakennelmia, joita voisi yhtä aikaa käyttää vähintään viisi luonnollista henkilöä. Yleisörakennelmia olisivat esimerkiksi katsomot ja kioskit. Rakentamislupaa edellyttäisi masto tai piippu, jonka korkeus olisi vähintään 30 metriä. Pituusrajaa on arvioitu suhteessa olennaisten teknisten vaatimusten edellytysten täyttymisen arviointiin.

Valaistujen mainoslaitteiden luvanvaraisuus maankäyttö- ja rakennuslain nojalla on aiheuttanut pohdintaa. Valaistulla mainoslaitteella tarkoitettaisiin lukuisista lampuista koostuvaa, sähköistä mainoslaitetta. Tällainen mainoslaite voisi esimerkiksi kirkkaan valon, suuren koon tai liikkuvan kuvan vuoksi aiheuttaa valosaastetta tai olla vaaraksi liikenteelle. Luvanvaraisuuden ei olisi tarkoitus koskea esimerkiksi yhdellä valaisimella valaistua, pellon reunaan sijoitettua, maantien varressa olevaa tavanomaista mainoslaitetta. Asemakaava-alueen ulkopuolella ja asemakaavan liikennealueella tienvarsimainontaa säätelee liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki (503/2005) (52 ja 52 a §). Tilapäiset esim. huvi-ilmoitukset eivät edellytä edes etukäteen tarvittavaa ilmoitusta. Jos on kysymys varsinaisesta pysyväisluonteisesta mainoksesta, on siitä tehtävä etukäteisilmoitus Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Maantien käyttäjille tarkoitetut tavanomaiset mainokset ja ilmoitukset luvitettaisiin edelleen liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n mukaan toimenpidelupaa tarvitaan maalämmön hyödyntämiseen tarkoitetun lämpökaivon poraamiseen tai lämmönkeruuputkiston asentamiseen. Pykälässä säädettäisiin energiakaivot luvanvaraisiksi riippumatta energiakaivon syvyydestä. Jo tällä hetkellä suuria, yhteiskunnan tarpeisiin rakennettuja energiakaivoja, kuten esimerkiksi Otaniemessä, on monisyisen luvantarpeen vuoksi luvitettu rakennusluvalla toimenpideluvan sijaan. Energiakaivoa ei voisi viimeisimmän oikeuskäytännön valossa (KHO 2019:37 ja KHO 2015:150) sijoittaa pohjavesialueelle. Energiakaivon sijainnilla on merkitystä naapurin mahdollisuuksiin hyödyntää maalämpöä. Energiakaivolla voi maaperästä johtuvista syistä olla vaikutusta myös naapurin mahdollisuuksiin hyödyntää kaivoa. Lähellä maan pintaa sijaitseva lämmönkeräin ei lupaa edellyttäisi.

Pykälässä säädettäisiin rakentamisluvanvaraiseksi erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle. Alue voisi olla esimerkiksi kaatopaikka, aurinkopaneelikenttä tai urheilualue, kuten golfkenttä. Alue vastaisi asiallisesti nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n 2 ja 6 kohtia, joiden mukaan toimenpidelupa tarvitaan urheilu- ja kokoontumispaikalle, muulle, kuin ulkoilulaissa tarkoitetulle asuntovaunualueelle tai vastaavalle sekä muusta alueesta erotetulle suurehkolle varastointi- tai pysäköintialueelle. Tällä

hetkellä esimerkiksi 95 prosenttia urheilukentistä luvitetaan toimenpideluvalla. Luvanvaraisuuden harkinnassa olennaista on alueen rakentamisen aiheuttamat vaikutukset sitä ympäröivään alueiden käyttöön esimerkiksi liikenteen tai häiriön aiheutumisen kannalta.

Pykälän *1 momentin* 8 kohdassa tarkoitettu erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle, voisi muun ohella olla alue, jolla varastoidaan väliaikaisesti pilaantumattomia maa-aineksia. Tarkoituksena olisi rakentamislupaa hyödyntämällä helpottaa ja tehostaa kaivettujen maa-ainesten käyttöä luomalla selkeä menettely pilaantumattomien maa-ainesten välivarastoinnille ennen niiden käyttöä. Rakentamislupaa koskevaa menettelyä voitaisiin soveltaa vain sellaiseen maa-ainekseen, jota ei pidetä jätelain 5 §:ssä tarkoitettuna jätteenä. Tällaisen maa-aineksen käsittelyyn ja käyttöön ei siten vaadita ympäristölupaa jätteen ammattimaisena tai laitosmaisena käsittelynä. Maa-ainesten jäteluonnetta arvioitaessa huomioon otettavia kriteerejä ovat maa-aineksen haitta-ainepitoisuus, jatkokäytön varmuus ja suunnitelmallisuus sekä se, että maa-aines voidaan jatkokäyttää sellaisenaan ilman muuntamistoimia. Toiminnanharjoittajan on tarvittaessa selvitettävä kriteerien täyttyminen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

Ensimmäisen momentin luettelo ei voisi olla tyhjentävä, vaan luettelon lisäksi pitäisi olla mahdollista tietyissä tilanteissa edellyttää rakentamislupaa myös muulta, kuin luetteloon merkityltä rakennuskohteelta. Pykälän *toisessa momentissa* lueteltaisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n mukaisiin asioihin perustuvat kriteerit, joiden perusteella myös jokin muu kuin 1 momentissa mainittu rakennuskohde voisi edellyttää rakentamislupaa. Kunta voisi rakennusjärjestyksessään määrätä, ettei rakentamislupaa tarvittaisi sellaisille 2 momentin mukaisille rakennushankkeille, joita voitaisiin pitää vähäisinä. Säännös vastaisi ajatuksellisesti maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:ssä säädettyä. Tavoitteena olisi, että kunta tekisi harkinnan niin sanotun kaatoluokan käyttämisestä rakennusjärjestyksessään eikä tekisi tapauskohtaista harkintaa luvan tarpeesta rakennushankkeittain. Tulkinnan kirjaaminen rakennusjärjestykseen lisäisi rakennushankkeeseen ryhtyvän mahdollisuutta ennakoida luvan tarvetta. Listaus pohjautuu nykyisin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n mukaisiin asioihin.

Oletusarvo on, että ensimmäisen momentin mukaiset rakennuskohteet on tarkoitettu pysyviksi. Kunnalle säädettäisiin mahdollisuus edellyttää rakentamislupaa pysyvän rakennuskohteen lisäksi myös väliaikaiselle rakennuskohteelle. Maankäyttö- ja rakennuslaki tuntee sekä tilapäisen että määräaikaisen rakennusluvan. Uudessa laissa säädettäisiin uudesta, väliaikaisen rakennuskohteen rakentamisesta. Väliaikaisuuteen yhdistettäisiin määräaikaisuus ja tilapäisyys.

Kunta voisi rakennusjärjestyksellään täsmentää, milloin kyseisessä kunnassa edellytettäisiin rakentamislupaa tilanteissa, joissa rakentamisella voisi olla vaikutusta alueiden käytölle, kaupunkikuvalle, maisemaan, kulttuuriympäristöön, ympäristönäkökohtiin tai jos rakennuskohteen rakentaminen edellyttäisi viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi taikka rakennusvalvontaviranomaisella olisi tarve valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Listaus sisältää saman kaltaisia asioita, joita tälläkin hetkellä lupaharkinnassa pohditaan. Koska rakentamisluvan lupakynnystä on tarkoitus nostaa, rakentamislupaa ei tulevaisuudessa suoraan lain nojalla edellytettäisi kategorisesti esimerkiksi marjanviljelyn kausihuoneelta eikä siirrettävältä varavoimakoneelta, ellei kunta rakennusjärjestyksessään niin erikseen edellyttäisi. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2020:138 todennut, että kausihuoneiden rakentamista varten oli olemassa poikkeamisen edellytykset rantayleiskaavan rakentamisrajoituksesta, jonka mukaan ”alueen rakentamattomat alueet tulee säilyttää rakentamattomina”. Korkein hallinto-oikeus piti kausihuoneita viranomaisvalvonnassa ja ympäristönäkökohtien kannalta rakennuksina. Uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesti kausihuone olisi kyllä rakennuskohde, mutta ei rakennus. Koska kunnat voisivat

rakennusjärjestyksessään valita, mitkä hankkeet lupaa edellyttäisivät, kuntien käytännöt voisivat vaihdella, aivan kuten tälläkin hetkellä.

Rakennuskohteen rakentamisluvanvaraisuudella ei olisi vaikutusta siihen, olisiko rakennuskohteen täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset. Olennaiset tekniset vaatimukset koskisivat rakennuskohteita riippumatta siitä, pitäisikö rakennushankkeelle hakea lupaa vai ei.

Rakennuslainsäädännön uudistamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 101/1998) 125 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ”Uudisrakentamisen sijasta laissa käytettäisiin ilmausta rakennuksen rakentaminen. Tähän rinnastettaisiin sellainen korjaus- ja muutostyö, joka olisi verrattavissa rakennuksen rakentamiseen. Arviointiperusteina tällöin olisivat toimenpiteiden laatu ja laajuus sekä myös niiden arvo. Kysymys toisin sanoen olisi sellaisista korjaus- ja muutostöistä, joilla rakennuksen käyttöikää lisättäisiin uutta rakennusta vastaavasti. Rakennuksen rakentamiseen rinnastettaisiin myös rakennuksen laajentaminen joko sen vaippaa kasvattamalla tai lisäämällä sen tilavuutta tai kerrosalaan laskettavaa tilaa esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksella”.

Perusteluissa ollut linjaus ei ollut toiminut käytännön ohjeena. Kysymys siitä, oliko laajentaminen ja kerrosalan lisäämisen uuden rakennuksen rakentamista vai korjaus- ja muutostyötä, aiheutti kuitenkin tulkintaongelmia, minkä vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n ensimmäiseen momenttiin lisättiin vuonna 2017 (812/2017) maininta siitä, että rakennukseen tehtävään laajennukseen ja kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen sovelletaan, mitä uuden rakennuksen rakentamisesta on säädetty, ellei olennaisissa teknisissä vaatimuksissa muuta säädetä.

Asian selvyyden vuoksi pykälän *kolmannessa momentissa* ehdotettaisiin säädettäväksi, että rakentamislupa tarvittaisiin myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka olisi verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Tämä maininta säilytettäisiin tulevassa laissa varmistamassa, että korjaus- ja muutostöitä koskevaan tulkintaan ei tulisi muutosta. Olennaista tulkinnassa olisi jatkossakin se, lisääntyykö rakennettavaksi sallittu kerrosala. Jos kerrosala lisääntyisi, kyseessä olisi laajennus. Laajennukseksi tulkittaisiin rakennuksen vaipan laajentaminen, kerrosalan lisärakentaminen vaipan sisällä sekä rakennettavaksi sallitun kerrosalan lisääminen käyttötarkoituksen muutoksella. Laajennuksena olisi siten pidettävä olevan rakennuksen yhteyteen tai sen vaipan sisään rakennettavaa laajennusta, kuten esimerkiksi lisäkerrosta, omakotitalon lisäsiipeä tai ullakkorakentamista. Poikkeamispäätöksen perusteella toteutettu ullakkorakentaminen olisi niin ikään katsottava kerrosalaa lisääväksi toimenpiteeksi eli laajennukseksi. Rakentaminen tulkittaisiin laajennukseksi, jos esimerkiksi vanhaan rakennukseen rakennettava lisäkerros tukeutuisi kantaviin rakenteisiin ja niillä olisi yhteinen LVIS-järjestelmä.

Samassa momentissa säädettäisiin muutoinkin luvan tarpeesta rakennuskohdetta korjattaessa. Toimenpidealueella tarkoitettaisiin luvan tarpeen rajausta vain siihen osaan rakennuskohdetta, jota korjaamistoimenpiteet koskisivat. Rakentamislupaa tarvittaisiin, kun korjaamisella olisi tarkoitus poistaa todettu terveyshaitta ja korjaamistoimenpide olisi vähäistä merkittävämpi Lupaa ei edellytettäisi esimerkiksi ilmanvaihtokoneen osien päivittämiseen. Terveyshaitta voitaisiin todeta esimerkiksi viranomaisen, rakennuskohteen omistajan tai rakennuskohteen haltijan toimesta. Luvan tarvetta arvioitaessa merkitystä ei olisi sillä, olisiko esimerkiksi kosteusvaurion havainnut terveysviranomainen, rakennusvalvontaviranomainen, rakennuksen omistaja vai rakennuksen vuokralainen. Rakentamislupa tarvittaisiin myös silloin, kun kantava rakenne olisi vaurioitunut esimerkiksi siksi, että rakenne olisi murtunut yllättävän kuorman seurauksena. Rakentamislupaa voitaisiin tarvita myös silloin, jos korjaustoimenpiteet voisivat jollakin tavoin vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyttä tai turvallisuutta. Niin ikään lupa tarvittaisiin, jos

korjaamisella olisi merkittävää vaikutusta kaupunkikuvalle, maisemaan tai kulttuuriympäristöön. Lupa tarvittaisiin myös, jos korjaamisella olisi merkittävää vaikutusta rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Esimerkiksi tavanomainen julkisivun uudelleen maalaaminen samalla värillä ja saman laatuisella maalilla kuin aiemminkin ei lupakynnystä ylittäisi. Sen sijaan suojellun rakennuksen julkisivun värin muuttaminen lupakynnyksen ylittäisi ja kynnys voisi ylittyä myös muun kuin suojelukohteen värityksen muuttamisella, jos muutos voisi vaikuttaa merkittävästi kaupunkikuvaan.

Korjaus- ja muutostyön määrittelyn joustavuus on johtanut kunnissa erilaisiin tulkintoihin. Lupajärjestelmän on kuitenkin oltava niin selkeä, että hankkeeseen ryhtyvä pystyy ennakkoon kohtuullisella vaivannäöllä muodostamaan käsityksen siitä, edellyttääkö toimenpide viranomaisen lupaa vai ei. Nykyinen sääntely ei kaikilta osin ole tätä tavoitetta täyttänyt. Tilanteen helpottamiseksi on kunnissa kehitetty erilaisia tulkintoja helpottavia käytäntöjä. Käytössä on muun muassa toimintatapoja, joissa viranomainen arvioi sille ennakkoon esiteltävien suunnitelmien pohjalta, onko toimenpide asiantuntevasti ja ammattitaitoisesti suunniteltu ja oikein toteutettuna riskitön. Tällöin voidaan välttyä aikaa ja kustannuksia vievältä muodolliselta rakennuslupaprosessilta.

Sitä mukaa kun rakennuskanta ikääntyy, lisääntyvät niihin kohdistuvat korjaus- ja muutostyöt. Niiden tarkoituksena on ylläpitää rakennusta ja yleensä myös parantaa rakennuksen ominaisuuksia ja pidentää sen käyttöikää. Viranomaisluvan vaatiminen kattavasti korjaustöihin siitä riippumatta, sisältyykö niihin riskiä lopputuloksen laadusta vai ei, merkitsisi lupamäärien kasvua nykyiseen verrattuna. Vaikka viranomaisen mukanaolo hankkeessa tuo periaatteessa siihen ryhtiä muun muassa sitä kautta, että lupaprosessin yhteydessä tulisi arvioinnin piiriin tavalla tai toisella suunnittelijoiden pätevyys ja kelpoisuus, siirtää se samalla julkisen vastuun piiriin ilmiöitä, joissa ensisijaisesti on kysymys yksityisautonomiasta ja yksityisestä intressistä. Rakentamisen valvonnan peruslähtökohtana on yleinen etu. Korjaus- ja muutostöissä yleistä etua edustavat kiistatta sitä kautta mahdollisesti aiheutuvat rakennusten kosteusongelmat. Ammattitaidottomasti tehdyt korjaukset voivat pahimmillaan sairastuttaa rakennuksen käyttäjiä, mistä taas aiheutuu yhteiskunnalle välillisiä ja välittömiäkin terveydenhoidon menoja. Turvallisuuspuutteet ja suoranaiset rakennusten kantaviin rakenteisiin ja kestävyyteen vaikuttavat virheet korjaustöiden seurauksena ovat nykyään harvinaisia. Lähinnä kysymykseen tulevat käyttötarkoitusmuutosten yhteydessä syntyvät uudet vaatimukset esimerkiksi paloturvallisuuden varmistamisen kautta.

Esitys selkeyttäisi korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuutta. Luvanvaraisuuden määrittely kytkeytyisi paremmin rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeviin vaatimuksiin, jotka on eri osa-alueiden osalta täsmennetty 1.1.2018 voimaan tulleissa asetuksissa. Monissa asetuksissa rakentamismääräysten soveltaminen korjaus- ja muutostöihin on rajattu tilanteisiin, joissa korjaus- ja muutostöistä voi aiheutua toimivalle rakenteelle vaurioita tai vaaroja.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi rakentamislupa tarvittaisiin aina silloin, kun korjattaisiin tai muutettaisiin suojeltua rakennusta. Suojelumääräys olisi annettava kaavassa, jolloin kysymykseen voisi tulla mikä hyvänsä kaavataso. Rakentamislupavaatimus koskisi myös rakennusta, joka olisi suojeltu rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), kirkkolain (1054/1993), ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) tai valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985) nojalla taikka kuuluisi maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1987) tarkoitettuun maailmanperintökohteeseen tai kansallisen aieluettelon kohteeseen. Momentin ensimmäinen kohta koskisi myös rakennuksia, jotka on mainittu valtakunnallisissa tai alueellisissa inventoinneissa tai muissa vastaavissa selvityksissä kulttuurihistoriallisesti arvokkaina rakennuksina. Lisäksi

luvan tarve olisi sidottu korjaamisen tai muutostöiden laajuuteen. Tavanomainen kunnossapito, kuten esimerkiksi kattohuovan uusiminen, ei lupaa edellyttäisi.

Historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokas rakennuskanta on eri asemassa verrattuna muihin rakennuksiin. Asia on tunnustettu myös monissa direktiiveissä. Muun muassa rakennusten energiatehokkuusdirektiivi mahdollistaa energiatehokkuutta koskevien vaatimusten soveltamatta jättämisen suojelukohteisiin siltä osin kuin niiden luonne tai ulkonäkö muuttuisi tavalla, jota ei voida hyväksyä. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää lukuisia säännöksiä, jotka asettavat virallisesti suojelluille rakennuskohteille omia erityisvaatimuksia. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää myös yleisluontoisemman, historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa koskevan turmelemiskiellon ja hienovaraisen korjaamisen periaatteen (MRL 118 §).

Korjaus- ja muutostöitä koskeva luvanvaraisuus määräytyisi siten, että sellainen rakennuksen korjaus- ja muutostyö, johon ei sisälly edellä selostetun kaltaisia riskejä turvallisuuden tai terveellisyyden vaarantumisesta tai jotka eivät kohdistu historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaaseen, taikka kaavalla tai lailla suojeltuun rakennukseen, jäisi luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi, etteikö kaikissa korjaus- ja muutostöissä pitäisi noudattaa voimassa olevia rakentamismääräyksiä siten kuin asetuksissa tarkemmin säädetään. Esimerkiksi rakentamislupa tarvittaisiin nykyiseen tapaan rakennusosan tai teknisen järjestelmän vaihtamiseen silloin, kun sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Jos kysymyksessä on kohde, jonka energiatehokkuutta ei 203 §:n perusteella tarvitse parantaa, ei rakennuslupaakaan tällöin tarvittaisi.

Momentin toisen kohdan mukaan rakentamislupa tarvittaisiin korjaamiseen silloin, kun vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjaus- ja muutostyöllä voitaisiin vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen taikka energia ja ympäristövaikutuksiin koko elinkaaren aikana. Kohdan ensimmäinen osa säilyttäisi laissa tarpeen huolehtia rakennusten energiatehokkuusdirektiivin mukaisesti energiatehokkuuden parantamisesta, kun rakennusta korjataan. Rakentamislupa tarvittaisiin korjaus- tai muutostyöhön myös silloin, kun sillä voi olla merkittävää vaikutusta rakennuksen koko elinkaaren aikaisiin energian kulutukseen tai ympäristön kuormittamiseen liittyviin vaikutuksiin. Kysymys on ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvästä rakennuksen vähähiilisyyden ja elinkaariajattelun huomioon ottamisesta.

Laajamittaisen korjauksen käsite esiintyy muun muassa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä sekä rakennusten energiatehokkuusdirektiivin ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin (2012/27/EU) muuttamisesta annetussa direktiivissä (2018/844/EU). Rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan rakennuksen korjausta, jossa a) rakennuksen vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien; tai b) korjaus koskee yli 25:tä prosenttia rakennuksen vaipan pinta-alasta. Jäsenvaltiot voivat valita vaihtoehdon a tai b soveltamisen.

Laajamittainen korjaus rinnastuu osittain vanhastaan laissa säädeltyyn uudestaan rakentamiseen verrattavissa olevaan korjaus- ja muutostyöhön (rakennuslain 130 §). Uudestaan rakentamiseen verrattavan korjaus- ja muutostyön kynnys on kuitenkin ollut selvästi korkeampi kuin energiatehokkuusdirektiiveissä laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki siirsi aiemmin toimenpidelupaa edellyttävät korjaukset rakennuslupaa edellyttäviksi, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin. Vaikutuksella tarkoitetaan korjaus- ja muutostyön lopputuloksesta aiheutuvaa vaikutusta, ei itse työstä johtuvia tilapäisiä haittoja.

Rakennuksen energiatehokkuuteen vaikuttaviin korjaus- ja muutostöihin tulee vaatimuksia EU:n direktiiveistä. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin 7 artikla edellyttää jäsenvaltioilta tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kun rakennuksiin tehdään laajamittaisia korjauksia tai muita kyseisessä artiklassa ja direktiivissä tarkemmin määriteltyjä korjauksia, rakennuksen energiatehokkuutta parannetaan sikäli kuin tämä on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Direktiivin vaatimukset pantiin rakennusten korjaus- ja muutostöiden osalta täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (958/2012). Täsmällisemmin vaatimuksista säädettiin ympäristöministeriön asetuksella rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13) ja kyseisen asetuksen muutoksella (2/17). Luonteva keino täyttää vaatimus tarvittavista toimenpiteistä oli säätää merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen vaikuttavat korjaus- ja muutostyöt luvanvaraisiksi. Luvanvaraisuus säilyisi tältä osin ennallaan. Teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjaus- ja muutostyöllä tarkoitettaisiin myös esimerkiksi lämmitys- tai ilmastointijärjestelmän korjaus- tai muutostyötä. Tällainen lämmitys- tai ilmastointijärjestelmän korjaus- tai muutostyö johtaisi automaatio- ja ohjausjärjestelmän asentamisvelvoitteeseen rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain 12 §:ssä säädetyissä tilanteissa.

Momentin kolmannen kohdan mukaan rakentamislupa tarvittaisiin rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaiseen muuttamiseen. Käyttötarkoituksen muutos olisi olennainen esimerkiksi asuinkäytöstä toimistokäyttöön tai päinvastoin. Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset vaihtelevat käyttötarkoituksesta riippuen. Käyttötarkoituksen muutoksella voi myös olla merkittäviä alueidenkäytöllisiä vaikutuksia esimerkiksi silloin, jos muutetaan loma-asunto vakituiseksi asunnoksi.

Olennaisuuden harkinnassa otettaisiin nykyiseen tapaan huomioon vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Esitys noudattaisi tältä osin nykyistä sääntelyä. Alueiden käyttötarkoituksen määrittely on keskeinen osa kaavoitusta. Rakennusten osalta on eri tahoilta toivottu nykyistä enemmän joustavuutta sallittaviin käyttötarkoituksiin. Kaava-alueilla joustavuutta saadaan kaavamääräysten kautta. Muun muassa autopaikkavaatimus voidaan jo alusta pitäen määrätä kaavassa joustavaksi eri käyttötarkoitustilanteet huomioon ottaen. Rakennuksen teknisten ja tilallisten ominaisuuksien osalta joudutaan kuitenkin väistämättä ottamaan huomioon eri käyttötarkoituksista aiheutuvien vaatimusten erilaisuus. Asuintiloilta vaaditaan eri ominaisuuksia kuin vaikkapa työ- ja palvelutiloilta. Luvanvaraisuus on eräs keino turvata käyttötarkoitusta muutettaessa kohtuullinen vaatimustaso. Eri käyttötarkoitukset aiheuttavat myös erilaisia ympäristöllisiä ja naapurustovaikutuksia. Hallitsematon käyttötarkoitusmuutosten vaihtelu saattaisi lyhyelläkin aikavälillä muuttaa alueen luonteen toiseksi mihin se on alun perin tarkoitettu ja kelpuutettu.

Loma-asuntojen käyttötarkoitusmuutokset ympärivuotiseen asumiseen on keskustelua aiheuttanut kysymys. Nykyinen laki on ottanut suoraan kantaa kysymykseen ja määritellyt aina rakennuslupaa edellyttäväksi loma-asunnon käytön muuttamisen pysyvään asumiseen. Loma-asuntojen varustelutason parantuessa on niissä käytännössä ryhdytty viettämään pitempiä aikoja. Pysyvän asumisen määrittely on aika ajoin tuottanut vaikeuksia. Samoin vaikeuksia tuottaa asumisen pysyvyyden valvonta. Esityksessä ei enää määriteltäisi tilannetta kategorisesti ja kattavasti, vaan lupakynnys loma-asumisen ja pysyvän asumisen välillä määrittyisi samojen kriteerien kautta kuin muukin käyttötarkoituksen olennainen muutos. Pysyvä asuminen aiheuttaa kunnalle erilaiset velvoitteet kuin loma-asuminen, joten tällainen käyttötarkoituksen muutos olisi jatkossakin olennainen ja lupaa edellyttävä.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva sääntely on muuttunut moneen kertaan. Viimeisimmät muutokset tulivat voimaan 1.5.2017, jolloin muun muassa vähittäiskaupan suuryksikön raja

nousi neljään tuhanteen kerrosneliömetriin. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa koskeva sääntely on myös poistettu. Tarvetta nykyisen lain tapaan erikseen mainita siitä, että vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on aina vaikutusta kaavan toteuttamiseen käyttötarkoitusmuutoksen olennaisuutta arvioitaessa, ei enää olisi. Lupakynnys myös tältä osin noudattaisi samoja arviointiperusteita kuin mikä muu tahansa käyttötarkoitusmuutos.

209 §. *Rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa.* Uudessa laissa säädettäisiin rakentamisluvan sisällöstä. Kunta myöntäisi rakentamisluvan hakijan toiveesta riippuen joko yhtenä tai kahtena hallintopäätöksenä. Sijoittamisluvan osallisten joukko olisi toteuttamisluvan osallisten joukkoa laajempi. Jos kunta ratkaisisi rakentamisluvan kahtena eri hallintopäätöksenä, tarkoittaisi se sitä, että laajempi osallistumis- ja valitusoikeus koskisi sijoittamislupaa ja toteuttamisluvassa osallisten ja valitukseen oikeutettujen joukko olisi hyvin rajallinen.

Rakentamisluvan myöntäminen säädettäisiin kunnan tehtäväksi. Näin ollen kunta voisi hallintosäännöllään päättää, kuinka työ organisoitaisiin kunnan sisällä. Suurempi kunta voisi esimerkiksi organisoida rakentamisluvan myöntämisen siten, että sijoittamislupa ratkaistaisiin kaupunkisuunnittelussa ja toteuttamislupa rakennusvalvonnassa. Tällöin voitaisiin nopeuttaa prosessia, kun kunnan sisäisiä lausuntoja ei tarvittaisi. Rakentamisluvan jakaminen sijoittamislupaan ja toteuttamislupaan mahdollistaisi rakennusvalvontojen resurssien nykyistä laajemman yhteisen hyödyntämisen.

Vuonna 2018 rakennuslupia myönnettiin tilastokeskuksen mukaan 32 224 kappaletta ja niistä 9 879 koski asuinrakennuksia. Noin 80 prosenttia rakennushankkeista sijoittuu asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan alueelle ja noudattaa olennaisia teknisiä vaatimuksia. Näissä tapauksissa rakentamislupa myönnettäisiin kunnassa suoraan yhtenä hallintopäätöksenä, jolloin osallisten määrä olisi rajatumpi. Sen sijaan tilanteissa, joissa sijoittamisluvan yhteydessä ratkaistaisiin myös poikkeamispäätös, olisi osallisten ja valitusoikeuden haltijoiden määrän oltava kaavoitukseen osallisten kaltainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti rakennuslupaa varten rakennus on suunniteltava loppuun ennen luvan hakemista ja rakennuslupaharkinta pitää sisällään sijoittamisharkintaa. Nykyisin tilanteissa, joissa rakennushanke poikkeaa esikerkiksi yksityiskohtaisesta kaavamääräyksestä, on harkittavana kolme vaihtoehtoista etenemistietä riippuen poikkeamisen suuruudesta ja merkittävyydestä. Jos poikkeaminen on vähäinen, voidaan se käsitellä osana rakennuslupaa (MRL 175 §). Vähäistä suuremman poikkeamisen ollessa kyseessä voidaan harkita mahdollisuutta käsitellä ja myöntää poikkeaminen kunnan erillisellä poikkeamispäätöksellä (MRL 171 §). Edellytykset ja rajoitukset sekä vähäiselle poikkeamiselle että varsinaiselle poikkeamiselle ovat nykyisessä laissa samat, mutta eroa on menettelyssä ja valitusoikeuden laajuudessa. Jos poikkeaminen kaavasta on vaikutuksiltaan merkittävä ja laajemmin ympäristöön ulottuva tai vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, tarvitaan kaavanmuutos.

Ehdotetun lain mukaan kunnalla on toimivalta päättää kaavoituksesta, sijoittamisluvasta, poikkeamisluvasta ja vähäisestä poikkeamisesta. Kunta ratkaisee, milloin sijoittamislupa voidaan myöntää suoraan, milloin riittää vähäinen poikkeaminen toteuttamisluvan yhteydessä, milloin tarvitaan poikkeamislupaa ja missä vaiheessa poikkeamisluvan edellytykset eivät enää täyty, vaan tarvitaan kaavanmuutos. Sijoittamisluvan alueidenkäytöllisessä tarkastelussa kunta voisi esimerkiksi kuulla sijoittamisluvasta ja poikkeamisluvasta samalla kertaa. Näin sijoittumisesta ei tarvitsisi kuulla kertaalleen ensin poikkeamispäätöksestä ja uudelleen rakentamisluvasta, kuten nykyään tehdään. Vaikka ehdotetussa laissa poikkeamislupaa koskeva pykälä säilyy omanaan, on poikkeamisharkinta ajallisesti samanaikaista sijoittamislupaharkinnan kanssa ja siksi molemmista luvista voitaisiin kuulla samalla kertaa.

Säännös ei ota kantaa siihen, milloin tarvitaan poikkeamislupa ja milloin poikkeamislupakaan ei riitä, vaan hankkeen toteuttaminen edellyttää kaavallista uudelleen tarkastelua.

Etuna nykyiseen olisi, että rakennussuunnittelua ei olisi tarpeen viedä niin yksityiskohtaiselle tasolle kuin tällä hetkellä rakennuslupavaiheessa tarvitaan. Jos on epäselvää, voisiko aiottu rakennushanke sijoittua aiottuun rakennuspaikkaan, rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi säästää suunnittelukustannuksissa, jos sijoittamislupa ratkaistaisiin ennen toteuttamislupaa, ja tietomalli suunniteltaisiin valmiiksi vasta sijoittamisluvan ratkaisemisen jälkeen. Tietomallia ei olisi tarpeen suunnitella loppuun ennen kuin selviää, voiko rakennushanke sijoittua aiotulle rakennuspaikalle. Sijoittamisluvan ratkaiseminen erikseen omalla hallintopäätöksellä tulisi vuosittain kysymykseen arviolta noin 0,5 prosentissa kaikista rakentamisluvista, eli kysymys olisi poikkeustilanteista.

Luvan myöntäminen kahdessa vaiheessa palvelisi esimerkiksi niitä tilanteita, joissa rakennushanketta koskee laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019). Tällä toteutettaisiin osaltaan hallitusohjelman kirjausta: ”Edistetään kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia”. Niin sanotussa yhden luukun mallissa luvanhakija asioi eri viranomaisten kanssa yhdellä asiointipisteellä, josta voi hoitaa keskeiset tiettyyn hankkeeseen tarvittavat luvat kerralla. Lisäksi vireillä olevien eri lupahakemusten käsittelyvaiheet tapahtuvat yhtä aikaa. Yhteensovittaminen edellyttää, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain mukaista lupaa. Yhteensovittaminen voi tulla sovellettavaksi, jos hankkeelle haetaan sen lisäksi luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain, kaivoslain taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukainen lupaa. Tavoitteena on, että eri menettelyjen yhteensovittaminen ja yhdistäminen tekee lupa-asioinnista asiakkaalle mahdollisimman sujuvaa. Hakija voi päättää, sovelletaanko yhteensovittamista ja missä lupa-asioissa sitä sovelletaan. Yhteensovittamista voidaan soveltaa myös vain osaan hankkeen edellyttämistä luvista. Ympäristöä koskevien lupien erillismenettelyt säilyvät edelleen vaihtoehtona, jos hakija ei halua hankkeeseensa sovellettavan lupien yhteensovittamista.

Sijoittamislupaharkintaa varten rakennuskohteesta pitäisi olla suunniteltuna massa ja julkisivu sekä sijoittuminen rakennuspaikalle, ajoyhteyden järjestäminen ja alueilla, joilla on tai on tarkoitus toteuttaa kunnallistekniikka, tieto, mistä kohti rakennuksen on siihen tarkoitus liittyä.

Rakentamislupa voitaisiin myöntää korjaus- tai muutostyöhön ilman alueidenkäytöllistä tarkastelua pelkästään toteuttamisluvan edellytysten täyttymisen perusteella, jos korjaus- tai muutostyöllä ei olisi vaikutusta sijoittamisluvan edellytysten täyttymiseen. Korjaus- tai muutostyö käsittäisi esimerkiksi rakennuksen vaipan sisällä tapahtuvaa korjaamista, jolla ei olisi vaikusta rakennuksen ulkonäköön.

210 §. *Sijoittamisluvan edellytykset asemakaava-alueella.* Sijoittamislupaharkinnassa kunta tekisi ratkaisun siitä, voisiko aiottu rakennushanke sijoittua sille suunnitellulle rakennuspaikalle. Pykälässä säädettäisiin edellytykset rakentamislupaan kuuluvan sijoittamisluvan myöntämiselle. Edellytykset noudattaisivat pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n mukaisia edellytyksiä.

Ensimmäisenä edellytyksenä olisi tarve varmistaa, että rakennushanke toteuttaa asemakaavan vaatimukset. Vaatimusten täyttymistä arvioitaisiin kysymyksessä olevan rakennuspaikan kannalta.

Toisena harkittavana kohtana olisi rakennuskohteen soveltuvuus paikalle. Tämän edellytyksen osalta tarkasteltaisiin muun muassa tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä mainittuja sijoittumiseen liittyviä asioita, kuten rakennuskohteen soveltuvuutta rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä sitä, täyttääkö rakennuskohde kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset. Rakennuksen ulkoasulla on myös yleisempää merkitystä. Rakennuksen kauneus ja soveltuvuus ympäristöön on ollut rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä vuosikymmeniä. Luonnollista on, että naapurustolla ja usein myös yhteiskunnalla on oikeutettua intressiä myös siltä osin, että rakennusluvan yhteydessä edellytetyt esteettiset ominaisuudet myös pysytetään rakennuksen koko elinkaaren ajan. Korkeatasoinen arkkitehtuuri liittyisi lähinnä suunnittelutehtävältään vaativaan, erittäin vaativaan tai poikkeuksellisen vaativaan rakennukseen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa nämä edellytykset ovat koskeneet nimenomaan rakennuksia. Rakennukseksi mielletään perinteisesti asuin-, liike-, teollisuus- ja varastorakennukset. Rakennus voi vallitsevan oikeuskäytännön mukaan kuitenkin olla käyttötarkoitukseltaan muutakin, kuten esimerkiksi asuntolaiva, liikuteltava parakki, miehittämätön polttonesteiden jakeluasema, nosturi tai telemasto. Sen vuoksi edellytykset voidaan hyvin laajentaa koskemaan kaikkia rakennuskohteita.

Kolmantena kohtana edellytettäisiin, että rakennuspaikalle olisi käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen rakentamiseen ja neljäntenä, että vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle. Edellytykset vastaavat tällä hetkellä voimassa olevia edellytyksiä, joiden taustalla on historia jo rakennuslain aikaiseen sääntelyyn.

Viidennen kohdan sanamuotoa on täsmennetty nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n mukaisesta ilmaisusta. Kohdan mukaan rakentaminen ei saisi aiheuttaa haittaa naapurille eikä vaikeuttaa naapurikiinteistön rakentamista. Kaavoituksella on esimerkiksi ratkaistu, kuinka paljon ja mihin kohti rakennuspaikkaa rakennuskohde voisi sijoittua. Rakentamismääräyksistä käy lisäksi ilmi muita edellytyksiä, kuten esimerkiksi vaatimuksia valoisuudelle. Ajatuksena on, ettei rakentaminen saisi vaikeuttaa naapurin mahdollisuutta hyödyntää omaa kiinteistöään vastaavalla tavalla kaavan mukaiseen rakentamiseen.

Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi kuudes ja seitsemäs kohta, joiden aineellinen sisältö on tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:ssä. Kuudennen kohdan mukaan luvan myöntäminen ei saisi vaikeuttaa korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen. Seitsemännen kohdan mukaan luvan hakijan olisi hallittava koko rakennuspaikkaa. Rakennusluvan edellytysten on hyvä sisältyä jatkossa yhteen pykälään. Luvan hakijalla säilyisi aineellinen velvollisuus hallita koko rakennuspaikkaa.

Lisäksi edellytyksissä mainitaan, että edellä mainittujen edellytysten lisäksi olisi otettava huomioon 218 §:ssä mainitut purkamisen edellytykset, jos rakentamisluvan mukainen rakentaminen edellyttäisi rakennuksen purkamista.

Vallitsevaa oikeuskäytäntöä ei olisi tarkoitus muuttaa.

211 §. *Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaava.* Pykälässä olisi tarkoitus säätää sijoittamisluvan edellytyksistä alueella, jonne halutaan rakentaa ilman rakentamista ohjaavia asemakaavamääräyksiä. Edellytykset säädettäisiin nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:stä poiketen omana luettelonaan eikä viittauksina muihin lain pykäliin. Asiallisesti edellytykset vastaisivat pääosin nykyisiä edellytyksiä.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:n mukaan edellytyksiä ovat:1) rakennuspaikka täyttää 116 §:n vaatimukset; 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset; 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3–6 kohdassa

asetetut vaatimukset; 4) teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia; sekä 5) maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon.

Nykyisten vaatimusten kirjoitusasuun on tehty perustuslainmukaisuustarkistus ja vaatimukset on kirjoitettu täsmällisemmiksi ja tarkkarajaisemmiksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:ssä säädetään rakennuspaikkaa koskevista vaatimuksista. Edellytyksenä on muun muassa vähintään 2 000 neliömetrin koko sekä se, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta.

Pykälän ensimmäisessä kohdassa ehdotettaisiin säädettäväksi, että rakennuspaikka olisi kooltaan vähintään 1 000 neliömetriä. Rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus muuttuisi ratkaisevasti, mikä helpottaisi rakentamista. Kunta voisi omassa rakennusjärjestyksessään nostaa pinta-alavaatimusta esitetystä 1 000 neliöstä. Tiiviimpi rakentaminen voisi mahdollistaa kylämäisempää asutusta ilman rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa tai asemakaavaa. Pienemmät rakennuspaikat säästäisivät myös esimerkiksi ympäristön luontoa ja puustoa. Kiinteistökohtainen jätevesien hoitamisen tekniikka ei enää edellytä kovin suurta rakennuspaikkaa.

Pykälän toisessa kohdassa säädettäisiin, ettei rakennuspaikalla saisi olla tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Näiden edellytysten täyttyessä voitaisiin rakennuspaikan jatkossakin katsoa olevan tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri. Tällä hetkellä rakennuspaikan koko vaihtelee rakennusjärjestyksissä. Esimerkiksi Tohmajärven rakennusjärjestyksen kohdan 4.1 mukaan vakinaisen asunnon rakennuspaikan pinta-alan on oltava 2 000 neliömetriä, suunnittelutarvealueella olevan rakennuspaikan on oltava 5 000 neliömetriä ja hajaasutusalueen rakennuspaikan 4 000 neliömetriä. Alle kymmenen tuhannen neliömetrin suuruinen saari ei muodosta rakennuspaikkaa. Tampereen kaupungin rakennusjärjestyksen mukaan rakennuspaikan on oltava vähintään 2 000 neliömetriä, jos rakentaminen ei vaikeuta tulevaa kaavoitusta ja alueella on yhteinen vesihuoltojärjestely. Muutoin rakennuspaikan on oltava vähintään 5 000 neliömetriä.

Pykälän kolmannessa kohdassa säädettäisiin rakennuksen vähimmäisetäisyydestä kiinteistön rajasta. Säännös olisi nykyistä täsmällisempi ja ilmaisisi vähimmäisetäisyyden suoraan lukuarvona sekä soveltamista koskevana viittauksena liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 44 §:n mukaiseen suoja-alueeseen ja 45 §:n mukaiseen näkemäalueeseen.

Vaatimus neljän metrin etäisyydestä kiinteistön rajaan perustuu rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (848/2017) 29 §:n vaatimukseen rakennusten välisestä etäisyydestä. Sen mukaan palon leviämisen rajoittamisesta on huolehdittava rakenteellisin tai muilla keinoin, jos rakennusten välinen etäisyys on alle kahdeksan metriä. Jotta myöhemmin rakentava naapuri ei joutuisi tekemään tavallisuudesta poikkeavia rakenteellisia ratkaisuja rakennukseensa paloturvallisuuden varmistamiseksi, on vähimmäisetäisyyden kiinteistön rajasta oltava neljä metriä.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia (503/2005) muutettiin vuonna 2018 (572/2018). Lain 44 §:n mukaan rakennusta ei saa pitää maantien suoja-alueella, joka ulottuu 20 metrin etäisyydelle maantien ajoradan tai, jos ajoratoja on useampia, lähimmän ajoradan keskilinjasta. Erityisestä syystä voidaan tiesuunnitelmassa määrätyllä tiellä tai tienosalla osoittaa etäisyys 20 metriä lyhyemmäksi taikka pidentää etäisyyttä enintään 50 metriksi sekä enintään 300 metriksi tiehen kuuluvan varalaskupaikan kohdalla ja pituussuunnassa sen kummasta-

kin päästä 750 metrin etäisyydelle ulottuvalla jatkeella. Lain 45 §:n mukaan maantien kaarrekohdassa taikka missä tiehen liittyy toinen maantie tai merkittävä yksityinen tie taikka maantien poikki kulkee rautatie, on rakennusten pitäminen kielletty suoja-alueen ulkopuolellakin sellaisella alueella, jolla näkemäalan vapaana pitäminen sitä rajoittavista esteistä on tarpeen liikenneturvallisuuden vuoksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Tämä asia sisältyisi ehdotetun pykälän neljänteen kohtaan hieman muutettuna. Rakennuksen olisi oltava kaunis, arkkitehtuuriltaan korkeatasoinen tai sopusuhtainen. Korkeatasoinen arkkitehtuuri liittyisi lähinnä vaativaan, erittäin vaativaan tai poikkeuksellisen vaativaan suunnittelutehtävään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 3–6 kohtien mukaan rakennuksen on sovelluttava paikalle, rakennuspaikalle on oltava käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen, ja vedensaanti ja jätevedet on voitava hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle. Pykälän viidennessä kohdassa säädettäisiin käyttökelpoisen pääsytien vaatimuksesta ja kuudennessa kohdassa vedensaannin, jäteveden ja huleveden hoitamisesta. Lisäyksenä nykyiseen olisi hulevesien huomioon ottaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:n mukainen vaatimus, jonka mukaan teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia sisältyisi ehdotetun pykälän seitsemänteen kohtaan.

Pykälän kahdeksannessa kohdassa säädettäisiin, ettei rakentaminen saisi aiheuttaa haittaa naapurille eikä vaikeuttaa naapurikiinteistön rakentamista. Säännös vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:n kuudetta kohtaa.

Pykälän yhdeksänneksi kohdaksi ehdotettaisiin vaatimusta, jonka mukaan rakentamisen olisi oltava sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saisi vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Kyseinen edellytys koskee tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisesti ainoastaan rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Edellytyksen siirtäminen koskemaan kaikkea rakentamista olisi tiukennus nykyiseen verrattuna.

Maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:n viidennen kohdan mukaan maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset on otettava huomioon. Lain 33 § koskee maakuntakaavan mukaista rakentamisrajoitusta ja 43 § yleiskaavan mukaista rakentamisrajoitusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaisesti maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (*ehdollinen rakentamisrajoitus*). Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty maakuntakaavan toteuttamista varten. Jos maakuntakaavan aluevaraus pääasiallisesti vastaa rakennuslain (370/1958)

mukaisen seutukaavan aluevarausta, ei vastaavasti myöskään seutukaavan hyväksymisen jälkeen omistussuhteissa tapahtuneita muutoksia oteta huomioon. Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa enintään kaksi vuotta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n mukaisesti lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (*ehdollinen rakentamisrajoitus*). Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa yleiskaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty yleiskaavan toteuttamista varten. Yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (*rakentamisrajoitus*). Tällöin ei sovelleta, mitä 1 momentissa säädetään. Yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 128 §:ssä tarkoitettua lupaa (*toimenpiderajoitus*). Yleiskaavassa voidaan erityisellä määräyksellä kieltää käyttämästä rakennustoimintaan tarkoitettua aluetta enintään viiden vuoden aikana muuhun rakentamiseen kuin maatalouden ja muiden siihen verrattavien elinkeinojen tarpeita varten *(määräaikainen rakentamisrajoitus).*

Säädettäväksi ehdotetaan, että kymmenennen kohdan edellytyksenä olisi, ettei rakentaminen saisi aiheuttaa haittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettujen määräysten toteuttamiselle. Tulevaisuudessakaan rakentaminen ei saisi vaikeuttaa kaavojen toteuttamista eikä rikkoa eri kaavatasoilla annettuja rakentamisrajoituksia. Rakentaminen ei myöskään saisi olla ristiriidassa kunnan rakennusjärjestyksen kanssa.

Tällä hetkellä osa yleiskaavoista sisältää suoraan rakentamista ohjaavia määräyksiä. Tällainen mahdollisuus säilyisi myös tulevaisuudessa. Tällöin sijoittamisluvan edellytyksiä arvioitaisiin tämän pykälän nojalla.

212 §. *Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella.* Sijoittamisluvan erityisiin edellytyksiin erityisharkinta-alueilla sisällytettäisiin lähtökohtaisesti samanlaiset asiat kuin mitä on säädetty rakennusluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueilla. Poikkeuksena tästä olisi nykyisessä säännöksessä oleva edellytys ”on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista”. Tämä ehdotetaan siirrettäväksi koskemaan sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueiden lisäksi kaikilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla. Merkittävä muutos olisi, että oikeudellisten edellytysten lisäksi käytettävissä olisi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan mukaan rakentaminen erityisharkinta-alueella ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Tarkoituksena olisi muuttaa tilannetta, jossa suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella. Vähäistä suuremmalla haitalla ei tarkoitettaisi esimerkiksi yksittäistä pientalon rakentamislupaa jo valmiiksi pientaloja käsittävälle alueelle, vaan haitta olisi tällöin vähäisen rajoissa. Vähäistä suurempi haitta olisi kysymyksessä esimerkiksi huonosti sijoitetussa haja-asutusluvassa, joka voisi estää monen tontin kaavoittamisen. Tällöin kunta voisi evätä luvan yhdyskuntarakenteensa hallitsemiseksi. Alueen tavoitellun kehittämisen muu periaate voisi olla esimerkiksi strateginen suunnitelma, kuten kaupunkiseutusuunnitelma.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan rakentaminen erityisharkinta-alueella ei saisi johtaa vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, joiden yhteensovittaminen muun alueidenkäytön kanssa edellyttää asemakaavan laatimista. Erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä sovelletaan 52 §:n 2 momentin mukaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Nykyiseen suunnittelutarvealuetta koskevaan erityiseen edellytykseen lisättäisiin merkittävien haitallisten ympäristö- tai muiden vaikutusten peilaaminen asemakaavan laatimisen tarpeeseen. Tämä olisi tarpeen siksi, että tällä hetkellä säännöksen soveltamista edellyttävä kynnys on sama kuin edellytys, jonka mukaan lupaa ei saa enää myöntää. Käytännössä on kuitenkin sellaisia tilanteita, joissa myös vaikutuksiltaan merkittävämpää rakentamista on perusteltua sijoittaa asemakaava-alueen ulkopuolelle ja joissa asemakaavoituksen kautta saavutettava lisäarvo on kyseenalainen. Tällaisia tilanteita voi sisältyä esimerkiksi kaivosalueilla tapahtuvaan rakentamiseen.

Pykälän 1 momentin 3 kohta säilyisi samanlaisina kuin nykyinen suunnittelutarvealueen erityisisä edellytyksiä koskevassa säännös on voimassa olevassa laissa.

Pykälän 1 momentin 4 kohta olisi uutta sääntelyä ja koskisi saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista heidän asuinalueellaan. Aiottu hanke voisi haitata saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan vain vähäisessä määrin. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että aiottu hanke ei saisi haitata saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista.

Pykälän *2 momentti* säilyisi asiallisesti entisen sisältöisenä, mutta kirjoitusasu muutettaisiin luetteloksi lukemisen helpottamiseksi. Vuonna 2017 erityisiä edellytyksiä koskevaan säännökseen tehtiin muutos, jonka mukaan suunnittelutarve ei koske ”jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamista”. Tämän tarkoituksena oli laajentaa maatilaan kuuluvan talousrakennuksen tulkintaa ja samalla yhtenäistää säännöstä rannan suunnittelutarpeen kanssa. Tämä muotoilu on syytä säilyttää myös jatkossa. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO 2021:15 mukaan suunnittelutarveratkaisua edellytettiin rakennushankkeeseen, joka ei suuruudeltaan ollut maa- ja metsätalouden liitännäiselinkeinon kaltainen, vaan kysymys oli pikemminkin luonteeltaan ja laadultaan itsenäisen elinkeinon harjoittamisen edellyttämästä rakentamisesta. Liitännäiselinkeinon harjoittamista tarkoittava vapautusperuste ei voi koskea kokonaan uuden ja itsenäisen yritystoiminnan vuoksi tarpeellisia rakennushankkeita.

Asuinrakennuksen vähäisestä laajennuksesta esimerkkinä voisi mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO 2012:50. Rakennushankkeessa oli kysymys lähellä rantaa sijaitsevan kerrosalaltaan 55 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen 13 neliömetrin suuruisen avokuistin laajentamisesta 1,5 neliömetrillä ja avokuistin lasittamisesta. Rakennuksen suuntaisessa, pitkänomaisessa ja kapeassa avokuistissa oli 1,5 neliömetrin suuruinen sisäänveto, joka oikaistiin. Kuistin lasittamisen johdosta lomarakennuksen laskennallinen kerrosala kasvoi 69,5 neliömetriin eli yli 10 prosentilla. Rakennushankkeen seurauksena lomarakennuksen käyttötarkoitus tai huonetilajärjestelyt eivät kuitenkaan muuttuneet. Kuistin vähäinen laajentaminen ja lasittaminen rakennuksen tyyliin sopivilla, entisen kaltaisilla kiinteillä ikkunoilla ei myöskään muuttanut lomarakennuksen ulkoista hahmoa. Muulla kuin ranta-alueella vähäinen laajennus voisi olla suurempikin, ei kuitenkaan yli 20 prosenttia.

Vuonna 2019 käsiteltiin yhteensä 965 suunnittelutarveratkaisua, joten niitä käytetään siihen, että päästään rakentamaan. Niistä myönteisiä oli 889. Nykyiseen, äärimmäisen tiukkaan oikeuskäytäntöön liittyy keskeinen epäkohta. Tuomioistuimen vallitsevan käytännön mukaisesti suun-

nittelutarveratkaisu kumotaan valituksen johdosta. Mahdollinen on esimerkiksi tilanne, että ensin yksi rakennushankkeeseen ryhtyvä on saanut rakentaa suunnittelutarveratkaisun perusteella, mutta valittaa sitten naapurin suunnittelutarveratkaisusta eikä naapuri enää saakaan rakentaa.

Tuomioistuimet ovat usein perustelleet kielteistä ratkaisuaan siten, että kun otetaan huomioon jo toteutunut rakentaminen sekä vaatimukset maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ja riittävän kaavoitusvaran jättämisestä, hankkeen toteuttaminen kaavoituksesta erillisellä suunnittelutarveratkaisulla aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Hankkeiden toteuttamismahdollisuudet tulee selvittää alueen tarkemmassa kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Alueelle aikaisemmin myönnetyt luvat eivät muodosta maankäytöllistä syytä myönteiseen suunnittelutarveratkaisuun. Näin ollen myönteisille suunnittelutarveratkaisuille ei ole ollut oikeudellisia edellytyksiä.

Edellä mainittua kategorista oikeuskäytäntöä olisi tarpeen muuttaa. Kunnan on voitava tulevaisuudessa myöntää sijoittamislupa erityisharkinta-alueelle esimerkiksi siksi, että rakentaminen soveltuisi hyvin aiotulle paikalle eikä kunnan ole tarkoitus kaavoittaa kyseistä aluetta lähitulevaisuudessa. Tuomioistuimella on oltava mahdollisuus pysyttää kunnan päätös ilman, että yksittäisen luvan myöntämisen katsottaisiin aina loukkaavan yhdenvertaisuutta ja sen vuoksi aiheuttavan haittaa kaavoitukselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle. Erityisharkinta-alueelle rakentamista ei voida estää määräämättömäksi ajaksi, jos kunta rakentamisen sallisi.

213 §. *Alueellinen päätös rakentamisluvan erityisistä edellytyksistä erityisharkinta-alueella.* Kunta voisi halutessaan ratkaista rakentamisluvan erityiset edellytykset erityisharkinta-alueella samalla kertaa useamman rakennuspaikan osalta silloin, kun kysymyksessä olisi kyläalue tai vastaavasti rakentamiseen soveltuva alue. Osallistumiseen sovellettaisiin poikkeamispäätöstä koskevia säännöksiä. Päätös voisi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

214 §. *Toteuttamisluvan edellytykset.* Toteuttamislupaa myönnettäessä kunta, useimmiten todennäköisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen, tutkisi, onko rakennushakkeella edellytyksiä täyttää olennaiset tekniset vaatimukset. Kunta ei olisi vastuussa suunnitelmien oikeellisuudesta, vaan suhteuttaisi lupaharkinnan rakennushankkeen vaativuuteen. Vastuu suunnitelmien oikeellisuudesta säilyisi suunnittelijalla. Tulevaisuudessa voisi olla mahdollista hyödyntää tekoälyä vertaamaan rakentamislupahakemuksen tietomallia voimassa oleviin olennaisiin teknisiin vaatimuksiin.

Toteuttamislupaharkinnassa kunnan olisi tarkoitus käyttää niin sanottua suhteutettua valvontaa. Suhteutetulla valvonnalla tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti, että: ”Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat”.

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO 2008:62 korkein oikeus katsoi, että: ”Rakennustarkastaja ei ollut rakennetarkastusta toimittaessaan kiinnittänyt riittävää huomiota rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin. Kun otetaan huomioon, että kysymyksessä on ollut tavanomaista vaativampi rakennus, näiden seikkojen selvittämistä ei ole saanut jättää sen varaan, että rakennustarkastaja oli tiennyt elementtien rakentajien ja asentajien olevan ammattitaitoisia. Rakennustarkastaja ei näin ollen ollut rakennetarkastusta toimittaessaan noudattanut tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia”. Kaupungin katsottiin olevan osaltaan vastuussa katon sortumisesta ja velvoitettiin korvaamaan osa vahingosta.

Säännöksen tarkoituksena ei ole edellä kuvatun kaltainen kunnan vastuu. Kunnan ei ole tarkoitus olla vahingonkorvausvastuussa hankkeeseen ryhtyvään nähden eikä ottaa vastuuta suunnitelmien eikä toteutuksen oikeellisuudesta. Säännöksen tarkoituksena on kunnan mahdollisuus tuottaa lisäarvoa rakentamiseen neuvonnan ja ohjauksen keinoin. Sen vuoksi kunnan on tarkoitus varmistaa, että hankkeella on edellytykset täyttää olennaiset tekniset vaatimukset.

Toteuttamislupaa myönnettäessä kunnan olisi otettava huomioon myös muusta lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset toteuttamiselle. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi pelastuslain vaatimukset väestönsuojan rakentamisesta sekä rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain mukaisten sähköajoneuvojen latauspisteiden rakentaminen.

215 §. *Maisematyölupa.* Maisematyölupaa koskeva sääntely pysyisi ennallaan. Maisematyöluvan sääntelyn tarkoitus liittyy maisemaan ja siinä tapahtuviin muutoksiin. Firenzessä 20.10.2000 solmittu eurooppalainen maisemayleissopimus on Suomessa saatettu voimaan lailla 25.11.2005/922 (SopS 13/2006). Sopimuksen 1 luvun 1 artiklan a) kohdan mukaan maisemalla tarkoitetaan aluetta sellaisena kuin ihmiset sen mieltävät ja jonka ominaisuudet johtuvat luonnon ja/tai ihmisen toiminnasta ja vuorovaikutuksesta. Maisema-alueesta säädetään luonnonsuojelulaissa (1096/1996). Luonnonsuojelulain 32 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa maisema-alue. Saman lain 33 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö. Muusta maisema-alueesta päättää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maakunnan liiton esityksestä. Maisema-aluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava (LSL 34.3 §). Maa-aineslaki (555/1981) kieltää ainesten oton niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista.

Maisemaa muuttavalla maanrakennustyöllä tarkoitettaisiin nykyiseen tapaan kaivamista, louhimista, tasoittamista ja täyttämistä sekä puiden kaatamista tai muuta näihin rinnastettavaa työtä. Periaatteessa kaikki rakentaminen muuttaa tavalla tai toisella maisemaa. Maisematyöluvalla säännellään maanrakennustyön piiriin kuuluvia toimenpiteitä, jotka jäävät rakentamisen sääntelyn ulottumattomiin. Vesilaissa (587/2011) säännellään muun muassa ruoppauksesta ja ruoppausmassan sijoittamisesta (VesiL 2 luvun 6 §). Maa-ainesten ottaminen voi edellyttää vesilain mukaista aluehallintoviraston lupaa esimerkiksi tilanteessa, jossa maa-ainesten ottaminen kohdistuu pohjavedenpinnan alapuolelle, pohjaveden ottamon suoja-alueelle tai pohjavesialueelle. Maa-ainesten ottamisesta voi myös seurata ympäristöluvan tarve siten kuin siitä säädetään ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014). Patoturvallisuuslakia (494/2009) sovelletaan patoihin niihin kuuluvine rakennelmineen ja laitteineen. Patoihin sovelletaan patoturvallisuuslain lisäksi, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakennusten, rakennelmien ja toimenpiteiden luvanvaraisuudesta. Metsälakia (1093/1996) sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Metsälakia ei kuitenkaan sovelleta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella eikä alueilla, joilla on toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi. Maa- ja metsätalouteen asemakaava-alueilla osoitetuilla alueilla metsälakia sovelletaan kuten samoin maa- ja metsätalouteen oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla.

Laissa kutsuttaisiin entiseen tapaan oikeustilaa, jonka vallitessa maisematyölupa tarvitaan, toimenpiderajoitukseksi. Toimenpiderajoituksen piiri vastaisi nykyistä sääntelyä. Toimenpiderajoitus olisi ensinnäkin voimassa kaikilla asemakaava-alueilla. Toiseksi ranta-asemakaava-alueella toimenpiderajoitus olisi voimassa, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään. Ennen

1.5.2017 voimaan tullutta lainmuutosta (230/2017) toimenpiderajoitus oli voimassa yleisesti ranta-asemakaava-alueilla. Kolmannen kohdan mukaan yleiskaava-alueella toimenpiderajoitus noudattaisi lainmuutoksen (230/2017) yhteydessä muutettua sääntelyä. Yleiskaava-alueella toimenpiderajoitus olisi voimassa, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Jos ranta-asemakaava ja yleiskaava ovat tulleet voimaan ennen 1.5.2017, sovelletaan niihin aiempaa sääntelyä, mikä johtaa maisematyöluvitukseen useammin. Vuosikirjapäätöksessä 2020:74 korkein hallinto-oikeus otti kantaa tilanteeseen, jossa toimenpiderajoituksen sisältänyt osayleiskaava oli hyväksytty ennen 1.5.2017, mutta tullut voimaan vasta sen jälkeen. Koska oikeusvaikutukset M-alkuisilla maisemallisesti arvokkailla alueilla olivat lainmuutoksen seurauksena muuttuneet ei voitu riittävästi varmistua siitä, että osayleiskaava täytti kaikilta osin sille asetetut sisältövaatimukset. Kunnanvaltuuston päätös oli lainvastaisena kumottava M-alkuisille alueille sijoittuvien eräiden aluerajoitusten osalta. Toimenpiderajoitus olisi pykälän *1 momentin* neljännen kohdan mukaan voimassa alueella, jolla on rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi, tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty. Toimenpiderajoitus ei olisi voimassa 52 §:n tarkoittamilla erityisharkinta-alueilla.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, milloin toimenpiderajoituksesta huolimatta maisematyölupaa ei tarvittaisi. Sääntely olisi nykyisenkaltainen. Lupaa ei tarvittaisi vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Vaikutuksiltaan vähäisten toimenpiteiden arviointi on toisinaan aiheuttanut tulkintaongelmia erityisesti puiden kaatamisen osalta ja vähäisyyden arvioinnissa on havaittu kuntakohtaista vaihtelua. Vaikutusten vähäisyyden arviointi kuuluu viranomaiselle, mutta toisinaan yhdenkin puun poisto kaava-alueella saattaa kiinnostaa naapurustoa ja aiheuttaa erimielisyyttä myös saman taloyhtiön asukkaiden keskuudessa. Vähäisyyden arviointi saattaa myös työllistää viranomaista kohtuuttomasti, olkoonkin että siitä voi periä pienen maksun. Muun muassa Helsingissä on työmäärää pyritty kohtuullistamaan yleisellä ohjeistuksella, jossa on kerrottu, millä edellytyksillä tontilta voi kaataa puita ilman maisematyölupaa. Mahdollista on ohjeen mukaan myös pyytää maisematyölausunto, jonka kautta viranomainen arvioi, voidaanko toimenpidettä pitää vähäisenä. Ellei erityisiä suojelun tai maisemakuvan kautta tulevia rajoitteita ole, voidaan tontilta kaataa ohjeen mukaan yhden kerran enintään viisi puuta. 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. Toisaalta esimerkiksi kaupunkipuiden poisto ja korvaaminen uusilla, vaikka kyse olisi yli viidestä puusta, voisi olla vähäinen toimenpide.

Yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten töiden arviointi sisältää myös harkintaa. Esimerkiksi monet kunnallistekniset työt vapautuvat tällä perusteella maisematyöluvan tarpeesta. Kaavan ikä ja tarkkuusaste vaikuttavat myös arvioinnissa. Mitä uudemmasta kaavasta on kysymys ja mitä tarkemmin siinä on lopputulos kaupunki- ja ympäristökuvan osalta ennakoitu, sitä laajemmalle voidaan kaavan toteuttamiseksi tarpeellisten töiden ala ulottaa. Myös myönnetty rakentamislupa sisältää oikeuden esimerkiksi rakentamisen toteuttamiseksi tarvittavan puuston poistamiseen. Puustoa ei pidä kuitenkaan harventaa tarpeettomasti. Rakentamisluvan yhteydessä viranomainen voi tarkemmin määritellä rakentamisen tieltä poistettavan puuston ja määrätä muilta osin puuston suojaamisesta ja säilyttämisestä rakennustyön aikana.

Rakentamista valmisteleviin välttämättömiin toimenpiteisiin voi syntyä ryhtymistarve jo ennen kuin rakentamislupa on käsitelty ja myönnetty. Käytännössä yleinen tilanne liittyy siihen, että valmisteleviin töihin halutaan ryhtyä heti rakentamislupapäätöksen jälkeen odottamatta sen lainvoimaistumista. Toisen tyyppisestä tilanteesta on kysymys silloin, kun rakennuspaikan saattamiseksi rakentamiskelpoiseksi halutaan ryhtyä ennen kuin hankkeen mahdollistava kaava on prosessoitu valmiiksi.

Epäselvyyksiä on aiheutunut nykyisen lain ennen rakennustyön aloittamista sallittuja toimia koskevasta säännöksestä (MRL 149 d §). Säännöksen mukaan kaivaminen, louhiminen, puiden kaataminen tai muu näihin verrattava rakentamista valmisteleva toimenpide voidaan tehdä ennen rakennustyön aloittamista noudattaen, mitä maisematyöluvasta säädetään. Säännöksen on toisinaan tulkittu edellyttävän sen tarkoittamilta valmistelevilta toimenpiteiltä aina maisematyölupaa. Yleensä kysymys on kuitenkin kaavan toteuttamiseksi tarpeellisista töistä, jolloin maisematyölupaa ei tarvita. Tärkeää on kuitenkin huolehtia esimerkiksi viranomaisen ennakko-ohjauksella siitä, ettei valmistelevien toimenpiteiden varjolla kaiveta ja louhita enempää kuin tuleva rakentamislupa edellyttää. Lain tulkinnassa aiheutuneiden epäselvyyksien hälventämiseksi on syytä sääntelyä valmistelevien töiden osalta muuttaa. Rakentamishanketta valmistelevat välttämättömät toimenpiteet, jotka liittyvät lainvoimaisen kaavan toteuttamiseen, vapautuisivat maisematyöluvasta. Kaavalla tarkoitetaan tässä yhteydessä asemakaavaa, ranta-asemakaavaa ja yleiskaavaa. Rakentamista valmistelevasta toimenpiteestä tulisi kuitenkin aina ennen sen aloittamista ilmoittaa rakennusvalvontaviranomaiselle. Ilmoittamisvelvollisuudesta on määrä säätää lain 273 §:ssä. Jos kaavoitus on kesken, tarvittaisiin myös valmisteleviin toimenpiteisiin maisematyölupa.

Pykälän *3 momentin* mukaan, nykyisen lain mukaisesti liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) perusteella hyväksytty tiesuunnitelma tai ratalain (110/2007) perusteella hyväksytty ratasuunnitelma poistaisivat maisematyöluvan tarpeen. Jotta luvanvaraisuudesta vapautuu, tulee toimenpiteen olla selkeästi osoitettu kyseisessä suunnitelmassa.

Toisinaan syntyy tilanteita, joissa myönnetystä rakentamiseen oikeuttavasta luvasta huolimatta on tullut harkittavaksi maa-ainesluvan tarve. Erityisesti näin on tapauksissa, joissa rakentaminen sisältää louhimista ja louheen pois kuljettamista. Yleisenä tavoitteena on välttää eri lupajärjestelmien tarpeetonta päällekkäistä soveltamista. Rakentamista tarkoittavan luvan ja maa-ainesluvan valitusoikeudet eroavat toisistaan. Maa-ainesluvassa on valitusoikeus ulotettu muun muassa kunnan jäsenille sekä eräille yhdistyksille. Myös maisematyöluvasta kuuluu kunnan jäsenelle valitusoikeus. Vaikka maisematyölupa ja maa-aineslupa ovat toisensa poissulkevia, säännellään niillä osittain erilaisia toimenpiteitä. Maa-aineslailla säännellään maa-ainesten ottamista. Maisematyöluvan yleisin tarve liittyy puiden kaatamiseen. Suuret rakentamishankkeet saattavat edellyttää laajoja ja kestoltaan vuosia jatkuvia louhintatöitä. Myös erilaisia maamassoja saatetaan joutua vaihtamaan. Toisinaan on kysymys maaperän pilaantumisesta johtuvasta massojen korvaamisesta puhtailla. Lainvoimaisen kaavan alueella rakennuspaikan rakentamiskelpoisuus on periaatteessa selvitetty jo kaavassa. Kaava on myös mahdollisesti käynyt läpi valitusprosessin. Maisematyölupa ja maa-aineslupa avaavat lähes yhtä laajat valitusoikeudet kuin kaavapäätös.

Mahdollisessa valitustilanteessa voidaan uudelleen joutua pohtimaan samoja kysymyksiä, jotka on käsitelty ja ratkaistu jo kaavan yhteydessä.

Päällekkäisiä valvontajärjestelmiä tulee niin pitkälle kuin mahdollista välttää, ellei eri lupajärjestelmien samanaikaiselle soveltamiselle ole niiden erityisluonteesta ja sääntelytarpeesta johtuvia syitä. Pykälän *4 momentin* mukaan, nykyisen lain mukaisesti maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, josta säädettäisiin maa-aineslaissa (555/1981). Päällekkäisyyksien ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi rajapintajaoston ehdotuksesta maa-aineslain 4 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti. Sen mukaan maa-aineslupa ei olisi tarpeen asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevaan kaivamiseen tai louhintaan. Tällä hetkellä alueesta riippuen tämäntapaisia valmistelevia maanrakennustöitä suoritetaan joko ilman lupaa, maa-ainesluvalla, maisematyöluvalla, rakennusluvalla tai toimenpideluvalla. Luvantarvetta on vaikea ennakoida ja erilaiset käytännöt vaikuttavat myös haitan-

kärsijöiden oikeusturvan yhdenvertaiseen toteutumiseen. Ehdotetuilla valmistelevia toimenpiteitä koskevilla muutoksilla varmistettaisiin yhtäläiset menettelyt ja vältettäisiin kaksinkertaisten menettelyjen soveltaminen.

216 §. *Maisematyöluvan edellytykset.* Maisematyöluvan edellytyksiä koskeva sääntely noudattaa nykyisessä ja jo sitä edeltävässä laissa (rakennuslain 124 a §) säädettyä. Voimassa olevan asemakaavan tai yleiskaavan alueella edellytykset arvioidaan puhtaan oikeusharkinnan kautta. Maisematyölupa olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Molempien lupaedellytysten tulee täyttyä. Lainvoimaisen kaavankin mukaiset hankkeet voivat ääritapauksessa turmella kaupunki- tai maisemakuvaa. Turmeltumisen, johtaakseen maisematyöluvan myöntämisen estymiseen, tulee kuitenkin olla pysyväisluonteista. Pelkästään väliaikainen turmeltuminen ei estäisi luvan myöntämistä.

Rakennuskielto- ja toimenpiderajoitusalueilla maisematyöluvan myöntäminen sisältää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeudellisena edellytyksenä on kaavoituksellinen haitattomuus sekä kaupunki- tai maisemakuvan turmeltumattomuus. Jos edellytykset täyttyvät, voi lupaviranomainen harkita maisematyöluvan myöntämistä. Harkinnan tulee noudattaa hallinnossa yleisiä noudatettavia oikeusperiaatteita (hallintolain (434/2003) 6 §). Kaavoituksellisen haitattomuuden arvioimiseksi joudutaan hakemuksesta yleensä hankkimaan kaavoittajan lausunto tai kannanotto. Myös muiden viranomaisten, kuten ympäristönsuojeluviranomaisten, lausunnot voivat olla tarpeen.

Pykälän *3 momentissa* säädetään lunastus- ja korvausvelvollisuudesta eräissä maisematyöluvan epäämistilanteissa. Kaivamisen ja louhimisen osalta noudatetaan maa-aineslain 8 §:n säännöstä. Lunastusvelvollisuus voi aktualisoitua, jos lupa evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa. Muiden maisematyölupaa edellyttävien toimenpiteiden kuin kaivamisen ja louhimisen osalta ehdotetaan asiasisällöltään nykyisen sääntelyn jatkumista. Sen mukaan maanomistajan korvausoikeus syntyy mainituilla alueilla, jos kielteisen maisematyöluvan vuoksi maanomistaja ei voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Korvausvelvollinen on tällöin kunta. Jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, kuuluu korvausvelvoite valtiolle. Maisematyöluvan myöntäminen voi estyä myös muun lainsäädännön, esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) tai muinaismuistolain (295/1963) säännösten takia. Korvausvelvollisuuden olemassaolo ratkaistaan lunastustoimituksessa. Muinaismuistolain kokonaisuudistusta valmistellaan.

217 §. *Rakennuksen purkamislupa.* Kunta voisi edellytysten täyttyessä myöntää purkamisluvan ja ratkaista hallintosäännöllään, kuinka asia organisoitaisiin kunnan sisällä.

Purkamislupa noudattaisi maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n mukaista ajatusta. Rakennusta tai sen osaa ei saisi purkaa asemakaava-alueella eikä sellaisella alueella, jossa yleiskaavassa olisi niin määrätty. Rakennusta tai sen osaa ei saisi purkaa myöskään alueella, jolla olisi rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi.

Toinen momentti noudattaisi suoraan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Purkamislupaa ei erikseen tarvittaisi, jos hanke olisi luvitettu jo muuten rakentamisluvalla tai noudatettaisiin katusuunnitelmaa, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaista tiesuunnitelmaa tai ratalain mukaan hyväksyttyä ratasuunnitelmaa. Lupaa ei niin ikään tarvittaisi talousrakennuksen tai muun siihen verrattavan rakennuksen purkamiseen, ellei rakennusta olisi pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana tai tällaisen kokonaisuuden osana. Näitä seikkoja arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa kaavalla tai lailla suojeltujen rakennusten lisäksi

myös esimerkiksi Museoviraston tai alueellisen vastuumuseon inventoinnit, kuten esimerkiksi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, Museovirasto 2009 (www.rky.fi).

Kolmannen momentin mukaan hankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava rakennuksen purkamisesta 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Aivan kuten maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:ssä, rakennusvalvontaviranomaiselle halutaan antaa jatkossakin mahdollisuus edellyttää perustellusta syystä rakentamisluvan hakemista. HE 101/1998 sivun 101 mukaan: ”Perusteltuna syynä voisi olla esimerkiksi se, että alueen asemakaavaa olisi pidettävä vanhentuneena. Asemakaava-alueen ulkopuolella lupamenettelyä voitaisiin edellyttää, jos rakennuksen purkamisessa rakennussuojelullisista syistä tulisivat sovellettaviksi purkamisen lupaharkintaa koskevat edellytykset”.

218 §. *Purkamisluvan edellytykset.* Purkamisluvan edellytykset muuttuisivat siitä, mitä niistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin tarkoituksena on huolehtia poikkeamislupia vastaavasti siitä, ettei purkaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Purkaminen ei myöskään saisi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelun tavoitteiden saavuttamista eikä perustua vanhentuneeseen asemakaavaan. Tarkoituksena olisi varmistaa, että rakennuksen suojelua koskeva asia saataisiin ratkaistua kohtuullisessa ajassa tämän lain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä (KHO 2002:73 ja 74). Asemakaavan ajanmukaisuus voi nousta kysymykseksi purkamislupaa harkittaessa muun muassa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tai kulttuuriympäristön arvoja koskevan inventoinnin perusteella ja voidaan olla tilanteessa, jossa on syytä ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneen asemakaavan uudistamiseksi. Rakennusten suojeleminen kaavoituksen keinoin on asemakaava-alueella ensisijaista suhteessa rakennusperintölain mukaiseen suojeluun.

Purkamislupa voitaisiin myöntää *1 momentin* 1 kohdan edellytyksestä poiketen myös tilanteessa, jossa rakennukselle ei olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen eikä sen korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Lisäksi purkaminen voisi tulla kysymykseen, jos rakennus sijaitsisi alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan eikä esimerkiksi pankista saisi enää lainaa rakennuksen korjaamiseen. Olennaista rakennuskohteen purkamiselle tällä perusteella olisi se, että purkaminen tarjoaisi mahdollisuus rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön tai kierrättämiseen. Kiertotalousnäkökulman huomioon ottaminen olisi olennaista erityisesti tilanteissa, joissa olisi taloudellisesti järkevää hyödyntää purkujäte esimerkiksi kaupunkirakennetta tiivistettäessä.

Toinen momentti sisältää liitynnän jätelakiin ja ilmastonmuutoksen torjuntaan. Rakennusalan kiertotaloutta on lisättävä ilmastonmuutoksen torjunnan näkökulmasta. Purkaminen on järjestettävä niin, että mahdollisimman moni rakennustuote on käytettävissä uudelleen tai kierrätettävissä.

219 §. *Poikkeamislupa.* Poikkeamisluvasta säädettäisiin omassa pykälässään ja se olisi oma hallintopäätöksensä. Luvan hakijan näkökulmasta poikkeamislupa olisi ajallisesti osa sijoittamislupaharkintaa, vaikka lupa ratkaistaisiin omalla hallintopäätöksellään. Tilanne säilyisi tältä osin nykyisen kaltaisena. Prosessuaalisesti sekä poikkeamisluvasta että sijoittamisluvasta voitaisiin kuulla samanaikaisesti. Sama koskisi myös valitusta, valitusaika alkaisi yhtä aikaa sekä poikkeamisluvasta että sijoittamisluvasta. Tällöin hakijalle saattaisi syntyä prosessuaalisen riski, sillä rakentamislupa olisi mitätön, jos poikkeamislupaa ei myönnettäisi. Poikkeamispäätökset koskivat vuonna 2019 yhteensä 3 081:tä rakennuspaikkaa. Näistä kielteisiä oli vain 146. Asemakaava-alueelle myönnetyistä poikkeamispäätöksistä kohdistui vajaat puolet, 1 360 kappaletta.

Poikkeamislupa noudattaa pääosin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädettyä. Luetteloon on lisätty kohta 5, jonka mukaan poiketa ei saa kelpoisuuksia koskevasta vaatimuksesta. Säännökseen kirjoitettaisiin auki vallitsevan oikeuskäytännön mukainen näkemys siitä, että henkilön pätevyys ei ole rakentamista tai muuta toimenpidettä koskeva säännös tai määräys.

Pykälän johdantolauseesta poistettaisiin sanat ”rakentamista tai muuta toimenpidettä koskeva”. Syynä poistoon on se, että toisinaan on ollut tarvetta poiketa myös jostain muusta kuin rakentamista koskevasta kaavamääräyksestä, esimerkiksi ranta-alueella on ollut tarvetta poiketa siitä, että kaavaa ei ole, eikä se ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista.

Nykyinen suunnittelutarvesääntely johtaa usein tarpeeseen saada sekä suunnittelutarveratkaisu että poikkeamispäätös samasta hankkeesta. Näin voi käydä tilanteissa, joissa alueella ei ole asemakaavaa, alue on suunnittelutarverajoituksen piirissä ja aluetta koskee oikeusvaikutteinen yleiskaava. Yleiskaava voi sisältää suoraan rakentamista ohjaavia määräyksiä ja rakentamisrajoituksen, ja rakentamishanke voi poiketa niistä (KHO 11.6.2001 taltio 1397). Usein päätöksen rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella (MRL 137 §) ja poikkeamispäätöksen (MRL 171 §) tekee kunnassa sama taho. Käytännöllistä olisi, että sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella ja mahdollisesti tarvittava poikkeaminen esimerkiksi yleiskaavasta voitaisiin tehdä yhdellä ja samalla päätöksellä. Sijoittamisluvan yhteydessä voi olla tarpeen poiketa myös edellä 211 §:ssä säädetyistä edellytyksistä, kuten rakennuksen etäisyyttä kiinteistön rajoista koskevasta vaatimuksesta.

Toimivalta kaikkeen poikkeamiseen olisi kunnalla.

220 §. *Alueellinen poikkeaminen.* Alueellista poikkeamista koskeva säännös otettiin vuoden 1958 rakennuslakiin vuonna 1973/588. Maankäyttö- ja rakennuslakiin säännös otettiin lainmuutoksella 1129/2008, jolloin sen soveltamisala oli rajattu. Säännös sijoittui lain 171 §:n 4 momenttiin. Muutoksella 196/2016 soveltamisalaa hiukan laajennettiin ja säännös siirtyi MRL 172 §:ksi. Säännöksen ehdotetaan säilyvän ennallaan. Hallituksen esityksen HE 148/2015 vp pykäläkohtaisten perustelujen mukaan: ”Pykälän 1 momentin mukaan kunta voisi erityisestä syystä tehdä alueellisen poikkeamispäätöksen koskien asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Myös alueellinen poikkeamistoimivalta olisi siten kunnalla. Alueellisen poikkeamisen soveltamisala olisi lisäksi laajempi kuin nykyisin, koska se koskisi asuinrakennusten lisäksi myös liike- ja toimistorakennuksia. Muilta osin alueellisen poikkeamisen soveltamisala vastaisi nykyistä sääntelyä”.

Kunta voisi esimerkiksi päättää, että asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun olemassa olevan liike- tai toimistorakennuksen tiloja muutetaan asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvän ei tarvitsisi enää hakea poikkeamislupaa, vaan tämä voisi hakea suoraan rakennuslupaa.

Myöskään alueellisen poikkeamisen kohdalla ei säädettäisi tarkemmin siitä, mikä kunnan viranomainen alueellisen poikkeamispäätöksen tekisi, vaan asia jäisi kunnan ratkaistavaksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan alueellista poikkeamista koskisivat 219 §:n 2 momentissa säädetyt poikkeamisen edellytykset. Lisäksi alueellisen poikkeamisen edellytyksenä olisi nykyisen 172 §:n 4 momentin mukaisesti, että sillä edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa. Alueellisen poikkeamisen edellytykset olisivat siten samat kuin nykyisinkin.

221 §. V*ähäinen poikkeaminen rakentamisluvan yhteydessä.* Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukainen vähäinen poikkeaminen säilyisi myös tulevaisuudessa ja sitä voitaisiin käyttää niin sijoittamis- kuin toteuttamisluvan yhteydessä. Vähäistä poikkeamista koskeva aiempi oikeuskäytäntö ja sen tulkinnat soveltuisivat myös uuden lain aikana. Tyypillisesti vähäiseksi poikkeamiseksi on katsottu esimerkiksi kaavan mukaisten rakennusalojen rajojen ja sallittujen korkeuksien vähäinen ylittäminen sekä rakentaminen sallittua lähemmäksi naapurin rajaa naapurin suostumuksella, kaavan mukaisen kerrosalan vähäinen ylitys pientalon esteettömyyden johdosta, kaavan kerrosalan vähäinen ylitys kerrostalon porrashuoneen viihtyisyyden perusteella taikka aluerakentamisessa vähäinen poikkeaminen asemakaavan mukaisesta autopaikkamäärästä. Ylitys on tavallisesti ollut alle kymmenen prosenttia.

Vähäinen poikkeaminen juontaa juurensa rakennuslain 132 §:n 4 momenttiin. Hallituksen esityksen 101/1998 vp sivulla 117 on todettu: ”Vähäistäkin poikkeamista koskee säännös poikkeamisen edellytyksistä. Rakennusvalvontaviranomaisen vähäistä poikkeamista koskevassa päätöksenteossa on katsottava, ettei poikkeaminen ole alueiden käytön suunnitteluun liittyvien edellytysten vastaista tai vaikeuta säännöksessä mainittujen tavoitteiden toteutumista tai saavuttamista. Vähäinen poikkeaminen voinee varsin harvoin aiheuttaa tällaisia seurauksia” ja ”Vähäisen poikkeamisen osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei poikkeaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeaminen ei saisi myöskään merkitä rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä”.

28 luku **Lupamenettely**

222 §. *Rakennuskohteen tietomalli.* Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita on luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoalusta. Yhdessä hiilineutraalisuustavoitteen ja kiertotalouden kanssa ne muodostavat kokonaisuuden, jossa digitaalisuus on keskeinen väline. Rakennussuunnittelu tapahtuu jo nyt suurelta osin BIM-muotoisena (Building Information Modeling) eli tietomallintamalla.

Rakennuksen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä kertyvä tieto on määrä kerätä kansalliselle alustalle. Jotta alustasta kuka tahansa tietoja tarvitseva voi noutaa rakennettua ympäristöä ja rakennuksia koskevia ajantasaisia tietoja, edellyttää se tietojen määrämuotoisuutta ja yhteentoimivuutta. Tavoitteena on aikaansaada rakennetun ympäristön ”digitaalinen kaksonen”, joka on sähköiseen muotoon saatettu ja tallennettu ja ajantasaisesti täydentyvä tiedosto. Tähän kansalliseen alustaan kerättävien tietojen tulee olla yksilöitävissä ja tunnistettavissa, jotta ne voidaan sieltä poimia. Tiedostomuodon tulee olla tietorakenteeltaan koneluettavaa. Muun muassa BIM-tietomallit täyttävät koneluettavuuden vaatimukset.

Rakennuksen tietomalli on rakennuksen ja rakennusprosessin koko elinkaaren aikaisten tietojen kokonaisuus digitaalisessa muodossa. Tietomalliin liittyy myös rakennuksen sijainnin, geometrian ja muodon määrittäminen ja esittäminen kolmiulotteisesti. Rakentamisessa elinkaarinäkökulma on keskeinen. Väliaikaisia rakennuksia lukuun ottamatta rakennus on tarkoitettu pitkäkestoiseksi. Maailmanlaajuisesti rakentaminen käyttää noin puolet maapallon raaka-ainevarannoista. Maapallon väestömäärän koko ajan kasvaessa ei tulevaisuudessa ole enää mahdollisuuksia raaka-aineiden hallitsemattomaan käyttöön. Minkä tahansa aineellisen objektin jäädessä hyödyttömäksi tulee siihen käytetty materiaali saada uudelleen käyttöön niin pitkälti kuin mahdollista. Jotta materiaalien kierrätys voi onnistua, tulee niistä olla käytettävissä riittävä tietovaranto. Tietomallien avulla saadaan materiaalitiedot kerättyä ja tallennettua.

Tietomallin tietojen vähimmäissisältö muodostuu kiinteistötiedoista, pysyvästä rakennustunnuksesta, pysyvästä huoneistotunnuksesta, tilatiedoista ja osoitteesta. Näistä säädetään tarkemmin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa

laissa (661/2009) sekä valtioneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010). Nämä perustiedot muodostavat pohjan, jonka kautta päästään kiinni kansalliseen alustaan, johon itse rakennuskohdetta koskevat ajantasaiset tiedot tallennetaan.

Rakennuskohteiden kirjo on laaja ulottuen vähäisistä ja kevytrakenteisista katoksista kymmenille tuhansille ihmisille tarkoitettuihin kokoontumistiloihin ja kymmenien hehtaarien suuruisiin tuotantolaitoksiin. Suurissa ja monimutkaisissa kohteissa kaikkien yksittäisten rakennusosien ja -tuotteiden määrä voi olla tuhansia. Niiden toistuvuudestakin huolimatta voi olla käytännössä mahdotonta eikä välttämättä tarkoituksenmukaista tallentaa tiedostoihin jokaista tuotetta ja tuoteryhmää. Säännöksillä tätä ei ole kuitenkaan tarkoitus estää, vaan rakennuskohteen tietomalli tallennettaisiin suunnittelussa toteutuneeseen tarkkuuteen. Tallenteesta voidaan käyttötarkoituksen mukaisesti tarkastella yksityiskohtia eri LOD eli level of detail tarkkuustasoilla. Mitä yksityiskohtaisemmat tuotetiedot rekisteriin tallennetaan, sitä helpompaa on rakennustuotteiden uudelleenkäyttö ja kierrätys myöhemmin. Rakennetun ympäristön valtakunnallista digitaalista rekisteriä ja rakentamista valvovia viranomaisia varten on kuitenkin riittävää, että tietomalli sisältää pääasialliset tiedot rakennuskohteesta ja rakennusosien ja niiden ominaisuuksista rakennuskohteen elinkaaren ajan. Rakennuskohteen pääasialliset tiedot käsittävät kaikki kohteen laajuuteen, laatuun, käyttötarkoitukseen ja suunniteltuun tekniseen käyttöikään vaikuttavat tiedot sekä ominaisuustiedot, joiden kautta voidaan arvioida viranomaismääräysten täyttyminen turvallisuuden, terveellisyyden ja käyttöiän kannalta.

Rakennuskohteiden suuren kirjon ja monimuotoisuuden huomioon ottaen on oletettavissa, että nykyaikaisten ja koko ajan kehittyvien kaupallisten tietomallien käyttö suunnittelussa ei aina ole tarkoituksenmukaista. Rakennetun ympäristön digitaalista kaksosta varten on riittävää, että suunnittelua koskevat tiedot laaditaan koneluettavassa muodossa. Koneluettavuus on yleinen ominaisuus, joka voidaan saavuttaa suhteellisen yksinkertaisilla ja helposti käyttöön hankittavilla suunnittelun työvälineillä.

Vaatimus tietomallista tai koneluettavuudesta koskee kaikkia suunnitelmia siitä riippumatta, kuinka merkittävä osuus kohteen kokonaisuudesta kulloinkin on kysymys. Suunnitelmalla tarkoitetaan tällöin rakennussuunnitelmaa ja eri erityisaloja, kuten rakenne- ja lvi-suunnitelmia. Tietomallien osalta yleisenä tallennusmuotona on IFC (Industry Foundation Classes -standardi), jolla vältetään sitoutuminen johonkin kaupalliseen tuotteeseen. Selvyyden vuoksi olisi syytä mainita suunnittelijoiden velvoitteesta korjaus- ja muutostyössä koskemaan kyseessä kulloinkin olevan korjaus- ja muutostyön tietoja.

Kaikki rakennuskohteessa sen elinkaaren aikana tehtävät muutokset eivät edellytä viranomaisen lupaa. Osa muutoksista liittyy esimerkiksi vuosihuoltotyyppisiin tai muutoin luvanvaraisuuden ulkopuolelle jääviin töihin. Pyrittäessä hallinnoimaan rakennuksen elinkaarta ja rakennustuotteiden kierrätystä sekä rakennuksen kunnossapitoa on kuitenkin tärkeää, että kohteen tietomallia tai siitä kerättyjä koneluettavia tietoja ylläpidetään ajan tasalla. Luontevaa on, että vastuu tietojen ylläpidosta säädetään rakennuskohteen omistajalle, jolle muutoinkin kuuluu vastata rakennuksen jatkuvasta kunnossapidosta, turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Tallennuspaikkana olisi käyttö- ja huolto-ohje, jota varten tehdään sähköinen alusta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän osaksi.

Pykälän viimeinen momentti sisältää ympäristöministeriölle annettavan valtuutuksen täsmentää asetuksella tietomallien ja tietojen koneluettavuuden muodossa laadittavien suunnitelmien sisällöstä.

223 §. *Rakentamislupahakemus.* Kun viranomaislupaa lähtee hakemaan, joutuu joka tapauksessa turvautumaan pätevyys- ja kelpoisuusvaatimukset täyttävään suunnittelijaan. Luontevaa

tällöin on, ettei pelkkä suullinen hakemus riitä. Myös hallintolaki pitää ensisijaisena asian vireillepanotapana kirjallista menettelyä. Kirjallisella menettelyllä tarkoitetaan kaikkia dokumentteihin perustuvia vireillepanotapoja. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Sähköinen asiointi ja sähköinen lupamenettely ovat rakentamisasioissa käytössä yleisesti. Lähes kaikki Suomen kunnat ovat jo siirtyneet perinteisestä paperimuotoisesta menettelystä sähköisesti hoidettavaan menettelyyn. Jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 19 §:n mukaan muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Valtaosa kunnallisista maankäytön, kaavoituksen ja maapolitiikan, kiinteistönmuodostuksen, mittaus- ja karttapalvelujen sekä rakennusvalvonnan asiakirjoista on määrätty pysyvästi säilytettäväksi. Kaikkien kunnallisten organisaatioiden pysyvästi säilytettävät rakennusvalvonnan asiakirjatiedot määrättiin arkistolain nojalla säilytettäväksi yksinomaan sähköisessä muodossa (Kansallisarkisto 13.5.2016). Päätöksellä 12.9.2016 Arkistolaitos määräsi kaikki kuntien rakennusvalvonnan lakisääteisissä tehtävissä syntyvät sähköiset asiakirjatiedot pysyvään säilytykseen sähköisessä muodossa. Sähköinen asiakirja on lain (13/2003) 21 §:n mukaan arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa.

Rakentamista tarkoittavaa lupaa haettaessa on tullut esittää selvitys siitä, että hakija hallitsee tonttia tai rakennuspaikkaa. Vaatimus hallinnan osoittamisesta omaksuttiin vuoden 1959 rakennusasetuksessa. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 131 § edellyttää, että rakennuslupaa, toimenpidelupaa, purkamislupaa ja maisematyölupaa haettaessa hakemukseen tulee liittää selvitys, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa. Poikkeamispäätöksen ja suunnittelutarveratkaisun osalta ei vastaavaa velvollisuutta laissa ole. Maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n mukaan rakennuslupaa ei saa myöskään myöntää, jollei rakennusluvan hakija hallitse koko rakennuspaikkaa tai jos rakennusluvan myöntäminen vaikeuttaa korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen. Selvityksellä on jatkossakin tarkoitus varmistaa, että luvan hakija hallitsee koko rakennuspaikkaa.

Rakentamistoimenpiteeseen myönnettävä lupa on hallinnollisen viranomaisen näkemys siitä, että luvan tarkoittamaan toimenpiteeseen ja sen toteuttamiseen ei rakentamismääräysten kannalta ole estettä. Sen sijaan toteuttaminen voi estyä muista syistä, kuten vaikkapa rakennuspaikan omistussuhteisiin liittyvistä syistä. Myönnetty lupa ei voi konstituoida mitään yksityisoikeudellista oikeustilaa.

Pääpiirustukset on vakiintunut termi suunnitelmille, joiden pohjalta viranomainen arvioi luvan myöntämisen edellytyksiä. Pääpiirustukset on yläkäsite rakennussuunnitelmalle, johon kuuluvat asemapiirros sekä pohja-, leikkaus- ja julkisivupiirustukset. Erityissuunnitelmat sisältävät tarpeelliset muut piirustukset, laskelmat ja selvitykset. Pääpiirustukset on tärkeä varmentaa suunnittelijan allekirjoituksella, jotta ne erottuvat luonnosvaiheen ja alustavista suunnitelmista. Sähköisessä menettelyssä allekirjoitus tapahtuu yleisesti käytössä olevien tietojärjestelmien edellyttämällä tavalla. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 § ei edellytä viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa täydennettäväksi allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Jos pääpiirustukset ja niitä kuvaava tietomalli poikkeaisivat toisistaan, pääpiirustusten tiedot ovat ensisijaisia ja hierarkiassa tietomallin edellä.

Rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoalusta edellyttävät, että rakennuskohteen rakennussuunnitelmista toimitetaan tietomalli tai tiedot koneluettavassa muo-

dossa. Tietomallin tai tietojen koneluettavuuden avulla voidaan myös täyttää ne rakennuskohteen elinkaareen liittyvät tietotarpeet, joilla varmistetaan rakennuksen käytönaikaisen huollon ja korjaamisen dokumentointi.

Rakennuksen perustamis- ja pohjaolosuhteet ovat olennainen lähtökohtatieto rakennuksen suunnittelulle. Ilmastonmuutoksen mukanaan tulevat sääolojen muutokset korostavat entisestään tarvetta selvittää huolellisesti tarvittavat toimenpiteet, jotta rakennuksen perustukset toteutetaan kestävästi ja ottaen myös huomioon rakennuspaikkaan mahdollisesti liittyvät riskilliset olosuhteet.

Energiaselvitys on keskeinen keino osoittaa määräysten edellyttämien energiatehokkuusvaatimusten täyttyminen. Kun rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain (50/2013) mukaan tarvitaan energiatodistus, tulee myös se esittää rakentamislupaa haettaessa. Ainoastaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen energiatodistusrekisterissä sähköisesti allekirjoitettu energiatodistus on kelvollinen. Energiaselvitys, mukaan luettuna energiatodistus, on päivitettävä ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos lupavaiheen energiaselvityksen perusteena oleviin suunnitelmiin on tullut muutoksia.

Ilmastoselvityksessä raportoitaisiin uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Ilmastoselvitys liittyisi uuteen olennaiseen tekniseen vaatimukseen rakennuksen vähähiilisyydestä. Vähähiilisyyden vähimmäisvaatimusten täyttyminen olisi osoitettava rakentamislupaa haettaessa. Vähähiilisyys olisi raportoitava rakennuksen ilmastoselvityksestä annettavan asetuksen mukaisesti käyttäen kyseisessä asetusehdotuksessa tarkemmin säädettyä vähähiilisyyden arviointimenetelmää. Arvioinnin olisi katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen arvioinnin olisi katettava korjauksen ja sen jälkeisten rakennuksen elinkaaren vaiheet toimenpidealueelta.

Rakennuspaikan terveellisyyden ja korkeussuhteiden selvittäminen on edellytys sille, että rakennus voidaan suunnitella ja toteuttaa kosteusvauriot välttäen. Rakennuspaikan tietoja tarvitaan myös suunniteltaessa määräysten edellyttämää rakennushankkeen kosteudenhallintaselvitystä.

Korjausrakentamisessa on tärkeää selvittää riittävän varhaisessa vaiheessa rakennuksen kunto, jotta korjaustyön suunnittelu perustuu todellisiin lähtötietoihin. Tavallista on, että vaativammissa korjaushankkeissa paljastuu työn aikana seikkoja, joita ei kaikkia ole voitu ennakoida. Tämä ei kuitenkaan vähennä rakennuksen kunnon etukäteisselvittämisen tärkeyttä. Mitä tarkemmin tiedot on etukäteen selvillä, sitä paremmin pystytään muun muassa korjaushankkeen yksityiskohdat ja myös kustannukset ennakoimaan.

Rakentamislupahakemukseen tarvitaan selvitys siitä, että luvan hakija hallitsee rakennuspaikkaa kokonaisuudessaan. Tällä pyritään välttämään haasteellisia juridisia tilanteita, joihin omistussuhteen epäselvyyden vuoksi saatettaisiin joutua. Rakennuspaikan hallinta on tavallisesti selvä ja yksiselitteinen asia, mutta voi toisinaan aiheuttaa haastaviakin tilanteita. Esimerkkinä koko rakennuspaikan hallinnasta voisi mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO 2011:84. Rakentamishankkeen moninaisuus huomioon ottaen tarvitaan säännös, joka mahdollistaa tapauskohtaisesti edellyttää lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia olennaisia muitakin selvityksiä kuin pykälässä erikseen mainittuja.

Pykälän viimeinen momentti antaa nykyisen lain tapaan ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuutuksen täsmentää pääpiirustusten ja selvitysten sisältöä ja esitystapaa.

224 §. *Kuuleminen ja tiedottaminen rakentamisluvasta.* Pykälässä säädettäisiin kuulemisesta ja tiedottamisesta rakentamisluvasta. Säännös koskisi tilanteita, joissa päätetään rakentamislupaan kuuluvasta sijoittamisluvasta tai sekä sijoittamis- että toteuttamisluvasta yhdessä samalla päätöksellä asemakaava-alueilla sekä sellaisilla alueilla asemakaava-alueiden ulkopuolella, joilla ei sovelleta erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä. Kuulemisesta ja tiedottamisesta rakentamisluvasta erityisharkinta-alueilla säädettäisiin 225 §:ssä.

Kuuleminen ja tiedottaminen koskisi naapureita, jollei se rakennushankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta.

2 momentissa säädetään kuulemisesta lupahakemuksesta, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki edellyttää laajempaa kuulemista, joten näissä tapauksissa mahdollisuus mielipiteen esittämiseen hakemuksesta olisi varattava myös kunnan jäsenille ja osallisille.

Päätettäessä sijoittamis- ja toteuttamisluvista erillisillä päätöksillä, tarvittaisiin toteuttamisluvasta uutta naapurien kuulemista vain sellaisissa tilanteissa, joissa toteuttamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupahakemusvaiheessa esitetystä tavalla, joka vaikuttaa naapurin mahdollisuuteen käyttää omaa rakennuspaikkaansa tai jos rakennuksen muodosta, massoittelusta, julkisivuista tai rakennuksen käytöstä naapurille aiheutuvista vaikutuksista on esitetty sellaista tietoa, jota ei ole ollut käytettävissä sijoittamislupaa haettaessa. Tällainen menettely voisi tulla kysymykseen lähinnä asemakaava-alueiden ulkopuolella, missä sijoittamislupavaiheessa ei aina vielä ole yksityiskohtaisempia tietoja rakennuksen muodosta, massoittelusta tai julkisivuista taikka tilanteissa, joissa rakennuksen käyttö muuttuisi ulkoisvaikutuksia aiheuttavalla tavalla esimerkiksi liikenteen lisääntymisen vuoksi.

Vireilletulosta ilmoittaminen ja naapurien kuuleminen säädettäisiin kunnan tehtäväksi. Kunnan ei olisi kuitenkaan tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt riittävän yksilöidyn selvityksen naapurien kuulemisesta. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin, minkälaisia tietoja naapurien kuulemisesta hakijan pitäisi esittää.

Pykälä sisältäisi YVA-direktiiviin liittyvän laajemman velvoitteen varata kunnan jäsenille ja osallisille mahdollisuus mielipiteen esittämiseen rakentamislupahakemuksesta niissä rajatuissa tapauksissa, joissa luvitettavasta rakennuskohteesta on tehtävä pakollinen YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi.

Naapurin käsite säilyisi samana kuin nykyisessä laissa. Tämä koskisi myös kortteleita, joilla on voimassa kolmiulotteinen tonttijako.

Luvan hakijan velvoite tiedottaa lupahakemuksen vireilläolosta rakennuspaikalla säilyisi samanlaisena kuin nykyisessä laissa.

225 §. *Kuuleminen ja tiedottaminen poikkeamisluvasta ja maisematyöluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä.* Pykälässä säädettäisiin kuulemisesta ja tiedottamisesta poikkeamisluvasta ja maisematyöluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä. Säännös vastaisi kuulemisen laajuuden osalta nykyiseen poikkeamispäätökseen liittyvää menettelysäännöstä, jota noudatetaan myös suunnittelutarveratkaisuissa. Muilta osin kuulemisessa ja tiedottamisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin 224 §:ssä on säädetty rakentamisluvista.

Maisematyölupien osalta kuulemisvelvoite laajenisi hieman, koska kuuleminen koskisi naapurien lisäksi myös niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke voi huomattavasti

vaikuttaa. Maisematyölupien vaikutukset huomioon ottaen olisi perusteltua, että niissä noudatettaisiin kuulemisen ja tiedottamisen osalta samanlaisia säännöksiä kuin poikkeamisluvissa ja sellaisissa rakentamisluvissa, joihin sovelletaan erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä.

226 §. *Kuuleminen purkamisluvasta.* Purkamislupien kuulemissa noudatettaisiin nykyiseen tapaan samoja periaatteita kuin rakentamisluvissa. Myöskään niiden yhteydessä kunnan ei olisi tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt riittävän selvityksen naapurien kuulemisesta.

227 §. *Lausunto purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta.* Pykälä koskisi lausunnon pyytämistä purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta, joka käsitellään erikseen tai yhdessä toteuttamisluvan kanssa. Lausunnon pyytämisestä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, säädetäisiin 228 §:ssä. Erikseen käsiteltävästä toteuttamisluvasta ei ehdoteta säädettäväksi lausunnonpyyntövelvoitetta. Jos toteuttamislupa koskee kaavalla tai lain nojalla suojellun rakennuksen korjauksia, on velvoite museoviranomaisen lausunnon pyytämiseen useimmiten todettu kaavamääräyksessä tai suojelupäätöksessä.

Lausunnonpyyntövelvoite elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselta säilyisi samanlaisena kuin nykyisessä laissa.

Uutena velvoitteena pykälässä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta tulisi pyytää museoviranomaisen lausunto. Lausunnonpyyntövelvoite koskisi kohteita ja alueita, joita koskee rakennussuojelu kaavan, rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985), kirkkolain (1054/1993) tai ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) nojalla taikka jotka kuuluvat maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1987) tarkoitettuun maailmanperintöluetteloon. Lisäksi velvoite koskisi kohteita ja alueita, joissa luvan myöntäminen voi vaikuttaa muinaismuistolailla rauhoitettuun kiinteään muinaisjäännökseen. Lausunto tulisi pyytää myös kohteissa ja alueilla, jotka on todettu viranomaisinventoinneissa valtakunnallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi, valtakunnallisesti merkittäviksi rakennetuiksi kulttuuriympäristöiksi ja valtakunnallisesti merkittäviksi arkeologisiksi kohteiksi. Lausuntoa ei kuitenkaan näissä inventoiduissa kohteissa ja alueilla tarvittaisi siinä tilanteessa, että alueella on riittävän yksityiskohtainen kaava, jossa inventoinnissa esille tuodut arvot on otettu huomioon. Lausunnon pyytäminen saattaa tällaisessa tapauksessa kuitenkin seurata kaavamääräyksestä. Säännös selkeyttäisi kulttuuriympäristöön liittyvien kohteiden ja alueiden huomioon ottamista lupakäytännössä ja toisi museoviranomaisten asiantuntemusta nykyistä paremmin lupaviranomaisten käyttöön.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä. Käytännössä lausunto pyydetään Museovirastolta momentin 1 kohdan mukaisista asioista, kun rakennusta koskee suojelu erityislain nojalla, sekä momentin 2 kohdan mukaisista asioista. Muista asioista lausunto pyydetään alueelliselta vastuumuseolta, joka tekee tarvittaessa yhteistyötä Museoviraston kanssa.

Lausuntoa olisi pyydettävä myös naapurikunnalta, jos lupa vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan alueidenkäyttöön. Tämä ei olisi kuitenkaan tarpeen tilanteissa, joissa alueelle on laadittu asemakaava tai suoraan rakennusluvan perusteena oleva yleiskaava, koska niiden laatimisen yhteydessä edellytetään naapurikunnan kuulemista ja kaavoissa käsitellään riittävän yksityiskohtaisesti tulevan rakentamisen periaatteita.

Lausunnon antamisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen. Tämä sujuvoittaisi hankkeiden etenemistä.

228 §. *Lausunto poikkeamisluvasta sekä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä.* Pykälä koskisi lausunnon pyytämistä poikkeamisluvasta sekä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä.

Lausunnonpyyntövelvoitetta elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselta täsmennettäisiin siten, että se koskisi myös tilanteita, joissa lupahakemus todennäköisesti koskee ympäristönsuojelun ja rakennussuojelua laajemmin kulttuuriperinnön suojelun kannalta tärkeää aluetta tai kohdetta. Lausuntoa tarvittaisiin myös tilanteissa, joissa kysymys on virkistystarpeiden kannalta merkittävästä alueesta tai kohteesta tai valtion liikenneverkosta. Nämä kattaisivat myös maakuntakaavassa käsitellyt virkistyksen, suojelun sekä liikenneverkon kannalta tärkeät alueet.

Museoviranomaisen lausunto tulisi pyytää samoissa tilanteissa kuin purkamis- ja maisematyölupien sekä muiden sijoittamislupien yhteydessä. Lausunto tulisi pyytää kuitenkin aina riippumatta kaavoitustilanteesta, koska poikkeaminen koskee useimmiten poikkeamista kaavasta ja sijoittamisluvat tilanteissa, joihin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä sijaitsevat asemakaava-alueiden ja rakentamisluvan perusteena olevien yleiskaavojen alueiden ulkopuolella.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n *1 momentin* 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä. Käytännössä lausunto pyydetään Museovirastolta momentin 1 kohdan mukaisista asioista, kun rakennusta koskee suojelu erityislain nojalla, sekä *momentin 2* kohdan mukaisista asioista. Muista asioista lausunto pyydetään alueelliselta vastuumuseolta, joka tekee tarvittaessa yhteistyötä Museoviraston kanssa.

Muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto olisi nykyiseen tapaan pyydettävä, jos lupahakemus koskee merkittävästi niiden toimialaa.

Lausunto olisi nykyiseen tapaan annettava kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta.

229 §. *Rakentamislupahakemuksen käsittely.* Pääpiirustusten hyväksyminen on rakentamislupapäätöksen ydintä unohtamatta rakennushankkeeseen ryhtyvän neuvontaa ennen luvan vireillepanoa. Kunta päättää itse hallintosäännössään siitä, mikä viranomaistaho päätösvaltaa erityyppisissä lupa-asioissa käyttää. Digitaalisuus ja valtakunnallinen rekisteri edellyttävät, että päätöksenteon yhteydessä hyväksytään rakennuksen ydintiedot rakennuskohteen tietomallista tai koneluettavista tiedoista.

Luvan hakijan kannalta tärkeää on palvelulupaus hakemuksen käsittelystä. Sen vuoksi pykälään sisältyy viittaus hallintolain 23 §:ään, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on myös esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Rakennuksessa harjoitettava toiminta saattaa edellyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa tai ilmoitusasiassa tehtyä viranomaisen päätöstä. Rakentamislupa ja ympäristölupa ovat sisällöllisesti itsenäisiä ja niiden myöntämisedellytykset ovat toisistaan riippumattomia. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki (764/2019) on puhtaasti menettelyllinen eikä puutu eri lupaviranomaisten toimivaltaan. Toimivaltaiset viranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. Hakijan on itsensä pyydettävä lupamenettelyjen yhteensovittamista. Tavoitteena on, että viranomaiset tekisivät yhteistyötä, jotta

ristiriitaiset lupamääräykset voitaisiin välttää. Pykälän säännös rakentamisluvan lykkäämisestä, kunnes ympäristölupa on ratkaistu, vastaa nykyistä sääntelyä. Rakentamislupa-asian lykkääminen on perusteltua erityisesti silloin, kun toiminnasta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin voidaan vaikuttaa jo rakentamislupavaiheessa. Harkintavalta lykkäämiseen on rakennusvalvontaviranomaisella ja lykkääminen on poikkeuksellista. Pääsääntöisesti rakentamisluvan lykkääminen ei merkitse valituskelpoista ratkaisua. Asianosaisen niin vaatiessa tulee viranomaisen kuitenkin tehdä lykkäävästä ratkaisusta kirjallinen päätös. Rakentamisluvan lykkäämisen tarpeeseen vaikuttaa myös loppukatselmuksen toimittamisen edellytyksenä oleva säännös, jonka mukaan edellytyksenä loppukatselmukselle on lainvoimainen ympäristönsuojelulain mukainen lupa, jos sellainen tarvitaan rakennuksen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan, tai ympäristönsuojelulain mukaisessa ilmoitusmenettelyssä tehty päätös.

230 §. *Erityissuunnitelman toimittaminen.* Rakennuskohteen laadusta ja laajuudesta riippuen tarvitaan erityissuunnitelmia. Erityissuunnitelmat eivät ole lupakäsittelyn edellytyksenä eivätkä ne kuulu viranomaisen tarkastusvelvollisuuden piiriin. Erityissuunnitelmia ei viranomaisen toimesta hyväksytä. Erityissuunnitelmia ovat useimmiten rakennesuunnitelmat sekä ilmanvaihto- ja kiinteistön vesi- ja viemärilaitteistosuunnitelmat.

Tärkeää on, että tarvittavat erityissuunnitelmat laaditaan ja toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ajoissa ennen kyseisen työvaiheen aloittamista. Erityissuunnitelmien hyöty on kyseenalainen, jos ne laaditaan niin myöhäisessä vaiheessa, ettei niitä pystytä hyödyntämään kulloinkin kyseessä olevan erityissuunnitelman mukaista työvaihetta toteutettaessa. Puutteita tältä osin on ilmennyt. Pykälän 1 momentti sisältää erityissuunnitelman ajoituksesta korostuneen maininnan. Siinä myös säädetään, että rakennushankkeen ryhtyvälle tai pääsuunnittelijalle kuuluu huolehtiminen erityissuunnitelmien oikea-aikaisuudesta. Yhdenmukaisesti pääpiirustusten kanssa erityissuunnitelmat on laadittava tietomallin muodossa tai muutoin koneluettavasti. Ajatuksena on toimittaa rakennusvalvontaviranomaiselle vain sellainen erityissuunnitelma, joka muutenkin laaditaan työvaiheen toteuttamista varten.

Pykälän *2 momentti* antaa rakennusvalvontaviranomaiselle mahdollisuuden todeta erityissuunnitelman toimittaminen tarpeettomaksi. Tällainen tilanne saattaa syntyä, jos hanke on yksinkertainen tai jos erityissuunnitelman toimittamisesta on määrätty rakentamisluvassa, ja rakennustyön edetessä ilmenee, ettei erityissuunnitelmalla ole enää saatavissa mitään rakennustyön onnistumisen ja hyvän lopputuloksen kannalta relevanttia tietoa. Vaikka tällaiset tilanteet ovat harvinaisia, on laissa syytä olla asiasta maininta joustavuuden ja tarpeettomien suunnittelukustannusten välttämisen takia.

Erityissuunnitelman ja sitä vastaavan tietomallin ja tietojen koneluettavuuden muodon tarkempaa sisältöä ja esitystapaa ei ole syytä säätää lain tasoisesti. Pykälän 3 momentti antaa nykyisen lain tapaan asiasta ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuutuksen.

231 §. *Kuulutusmenettely.* Laki julkisista kuulutuksista (34/1925) on kumoutunut vuoden 2020 alusta. Julkista kuuluttamista koskevat menettelysäännökset on lisätty hallintolakiin. Julkisia kuulutuksia koskevan muutoksen yhteydessä muutettiin lukuisia ympäristöministeriön hallinnonalan säännöksiä, maankäyttö- ja rakennuslakia lukuun ottamatta. Lähtökohtana hallintolain uudessa 62 a §:ssä on, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat julkaistaan yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupa-asioissa lupapäätöksestä ilmoittaminen tapahtuu julkipanomenettelyllä. Lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen ja sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Julkipanon jälkeen annettavan päätöksen antamisesta

ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Täsmällisesti laskettava valitusaika helpottaa sekä luvanhakijaa että viranomaista määrittelemään, milloin lupapäätös tulee lainvoimaiseksi.

Myös hallintolain julkisia kuulutuksia koskevassa sääntelyssä valitusajan alkaminen määräytyy täsmällisesti. Hallintolain 62 a §:n mukaan asiakirja katsotaan saadun tiedoksi seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Eduskunnan ympäristövaliokunta piti muutosta valittajien kannalta myönteisenä (YmVM 3/2019 vp). Kun muun muassa maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa on siirrytty julkipanomenettelystä hallintolain mukaiseen julkiseen kuuluttamiseen, on valitusaika pidentynyt niissä viikolla.

Hallintolain 62 a § lisättiin lakiin 2019 (432/2019). Hallituksen esityksen HE 239/2018 vp pykäläkohtaisten perustelujen mukaan sääntelyn lähtökohtana olisi, että viranomaisen verkkosivuilla julkaistaisiin kuulutuksen ohella aina myös kuulutettava asiakirja.

Julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä on muun muassa ympäristöministeriön taholta tuotu esiin, että maankäyttö- ja rakennuslakiin ja -asetukseen sisältyvät julkipanosäännökset on tarkoitus arvioida osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

Julkipanomenettely rakentamista tarkoittavissa lupa-asioissa on ollut käytössä vuosikymmeniä ja osoittautunut pääosin toimivaksi. Ongelmia on lähinnä aiheutunut silloin, kun viranomaisen ilmoitustaulu on esimerkiksi loma-aikoina ollut yleisön saavuttamattomissa. Käytännössä nykyään fyysisen ilmoitustaulun lisäksi lupapäätöksistä ilmoitetaan kunnan verkkosivuilla, jotka ovat saavutettavissa muulloinkin kuin virka-aikana. Verkossa ilmoittaminen ei kuitenkaan juridisesti korvaa julkipanomenettelyä ja siinä käytettävää ilmoitustaulua.

Rakentamisen lupapäätöksistä ilmoittaminen julkipanon avulla on jäänyt poikkeukseksi vallitsevasta pääsäännöstä, kun muutoin on yleisesti siirrytty noudattamaan hallintolain 10 luvun sääntelyä tiedoksiannossa noudatettavassa menettelyssä. Tähän nähden on perusteltavissa, että myös kaikissa rakentamiseen liittyvissä luvissa siirrytään noudattamaan hallintolain mukaista kuulutusmenettelyä.

Muutos tarkoittaa oikaisuvaatimus- ja valitusaikojen pidentymistä viikolla. Rakennushankkeeseen ryhtyvän kannalta tämä on epäkohta ja saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia. Suurin osa lupapäätöksistä tehdään viranhaltijan päätöksellä, jolloin niistä on haettu ensin oikaisua luottamuselimeltä. Oikaisuvaatimusaika on ollut 14 päivää. Luottamuselimen päätökseen on haettu valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta, jolloin valitusaika on 30 päivää. Kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi oikaisuvaatimusmenettelyä. Kuulutusmenettelyyn siirtyminen lisää todennäköisesti tarvetta saada rakennustyön suorittamiseen töiden aloittamisoikeus ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Töiden aloittamisoikeutta käytetään, jotta vältytään turhilta odottamisesta syntyviltä kustannuksilta. On esitetty arvioita, joiden mukaan lupapäätöksen viivästyminen sovitusta ja luvatusta aikataulusta 3–4 päivällä aiheuttaa rakennusalalle vuositasolla 15 miljoonan suuruisen ylimääräisen kustannuksen. Suurissa rakennushankkeissa viikonkin viivästys voi maksaa satojatuhansia euroja. Töiden aloittamisoikeutta koskeva hakemus edellyttää myös jonkin verran viranomaistyötä, varsinkin jos se tehdään erillisenä eikä osana varsinaista lupahakemusta.

Kunnan ilmoituksesta säädetään kuntalain (410/2015) 108 §:ssä. Sen mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista

säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua.

Paitsi hakijalle, tulee luvan myöntämisestä viipymättä ilmoittaa asetuksessa säädettäville viranomaisille ja niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet. Hyvän hallinnon mukaista on ilmoittaa myös niille, jotka ovat esimerkiksi epähuomiossa jättäneet pyynnön tekemättä. Viranomaisella on mahdollisuus tarkistaa henkilön osoite viran puolesta valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Ilmoitusvelvollisuus koskee lopullisia ja valituskelpoisia päätöksiä. Käytännössä ilmoitus tapahtuu esimerkiksi sähköpostitse tai muutoin sähköisiä menettelyjä käyttäen. Esimerkiksi Suomi.fi -viestipalvelun kautta voi tarvittaessa lähettää viestin, jolloin välttyy kirjepostilta. Hallintolain 56 §:n mukaisesti asiassa, joka koskee kahta tai useampaa asianosaista yhteisesti, tiedoksianto toimitetaan yhteisessä asiakirjassa ilmoitetulle yhdyshenkilölle. Jollei yhdyshenkilöä ole ilmoitettu, tiedoksianto toimitetaan asiakirjan ensimmäiselle allekirjoittajalle. Vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille allekirjoittajille.

232 §. *Rakennuskohteen toteumamalli.* Normaalia on, että luvan myöntämisen jälkeen ja rakennuskohteen toteutuksen käynnistyessä ja sen aikana, tehdään rakennustyön etenemisen mukaisesti myönnettyyn lupaan nähden eriasteisia muutoksia. Muutoksia voidaan tehdä paitsi rakennustyömaalla niin myös esimerkiksi rakennuselementtien ja muiden rakennusosien valmistusvaiheessa. Jos tehtävät muutokset ovat olennaisia tai vaikuttavat naapurikiinteistön asemaan voidaan tarvita uusi lupapäätös. Valtaosa rakennustyönaikaisista muutoksista on kuitenkin vaikutukseltaan niin vähäisiä, ettei niitä tarvitse erikseen luvittaa valituskelpoisella päätöksellä. Isommissa kohteissa erityissuunnitelmia tehdään usein kohteen rakentumisen edistymisen myötä, joskus jopa kerros kerrallaan.

Jotta tavoite ajantasaisesta digitaalisesta rakennetun ympäristön rekisteristä sekä rakennuksen käytön ja huollon tarvitsemasta tietovarannosta voi toteutua, on tarpeen dokumentoida rakennuskohde täsmälleen siinä muodossa, missä se on toteutettu. Kysymyksessä on rakennussuunnitelmien ja erityissuunnitelmien päivittäminen vastaamaan työmaalla tehtyä toteutusta. Pykälässä tätä kutsutaan rakennuskohteen toteumamalliksi. Asiantuntijoiden keskuudessa on käytetty englanninkielistä ilmaisua ”as built”, jolla siis tarkoitetaan samaa asiaa.

Huolehtimisvelvoite siitä, että suunnittelumalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat suunnitelmat, olivat ne sitten rakennussuunnitelmia tai erityissuunnitelmia, päivitetään toteumamalliksi, ehdotetaan säädettäväksi päävastuulliselle toteuttajalle. Päävastuullinen toteuttaja pitää tässä yhteydessä tulkita laveasti kattamaan eri laajuisten hankkeiden pääasiallista työn konkreettista toteuttajaa. Pienissä uudiskohteissa ja eri laajuisissa korjaus- ja muutostöissä ei välttämättä ole varsinaisesti nimettyä päävastuullista toteuttajaa. Näissäkin tilanteissa on yleensä helppo päätellä, mikä taho rinnastuu säännöksessä tarkoitettuun päävastuulliseen toteuttajaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa talopaketti pystytetään joutuisasti työmaalla, paikalla olisi vastaava työnjohtaja, joka voisi huolehtia siitä, että tiedot työmaan tapahtumista välittyvät rakennesuunnittelijalle tai erityissuunnittelijalle, jotka kirjaavat ne toteumamalliin. Päävastuullisella toteuttajalla olisi velvollisuus ilmoittaa suunnittelijalle tehdyistä muutoksista, jotta suunnittelija voisi päivittää toteumamallin vastaamaan työmaalla tapahtunutta rakentamista ja vastaisi suunnitelman oikeellisuudesta. Ei ole oletettavaa, että kaikilla pienillä ja keskisuurilla yrityksillä olisi palkkalistoillaan henkilöitä, jotka osaisivat päivittää työmaalla tapahtuneen rakentamisen toteumamalliksi, vaan tällöin tiedot työmaalta ilmoitettaisiin esimerkiksi suunnittelijalle, joka tiedot päivittäisi. Olennaista on, että päivitystyö tehdään ja että toteumamalli vastaa työmaatoteutusta. Päävastuullisen toteuttajan velvollisuus olisi luonteeltaan huolehtimisvelvollisuus. Huolehtimisvelvollisuuden pääasiallinen toteuttamistapa olisi laittaa tietomallivelvoite suunnittelusopimuksiin.

Kun siirrytään tarkastelemaan rakennuksen koko elinkaarta ja sen aikana tapahtuvia suurempia ja pienempiä korjaus- ja muutostöitä, niin luontevinta on, että toteumamallin tai koneluettavien tietojen ylläpitovastuu säädetään rakennuskohteen omistajalle. Omistajalla on omaisuudestansa suurin intressi ja myös vastuu omistamansa rakennuksen kaikinpuolisesta kunnosta. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ei ole valvoa sellaisia korjaus- ja muutostöitä, jotka eivät edellytä lupaa. Vaikka ilmoittamatta jättämistä ei ole sanktioitu, on rakennuksen omistajalla intressi huolehtia siitä, että rakennuskohteen toteumamallin tiedot ovat ajan tasalla, sillä sillä voi olla vaikutusta rakennuskohteen mahdolliseen jälleenmyyntiarvoon.

233 §. *Rakennuskohteen viranomaiskatselmusten tietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä.* Säännös on kokonaan uusi ja liittyy rakennetun ympäristön valtakunnallisen digitaalisen rekisterin muodostamiseen ja ylläpitoon.

Kiinteistöstä ja rakennuksesta väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). Kunnan viranomaisilla on velvollisuus toimittaa näitä tietoja siten kuin laki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010) tarkemmin säätävät. Tiedot on ilmoitettava vähintään kerran kuukaudessa. Digi- ja väestötietoviraston on toimitettava Maanmittauslaitokselle tai kunnalle kiinteistötunnukseen perustuvan rakennustunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot.

Tiedot olisi jatkossa välitettävä koneluettavassa muodossa niin, että ne olisivat muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen. Osa kunnista näin jo tekeekin. Ilmoitettavat tiedot laajenisivat nykyisestä jonkin verran. Nykysääntelyn mukaan rakennushankkeesta talletetaan väestötietojärjestelmään muun muassa rakennusluvan myöntämis- ja raukeamispäivä sekä luvalle myönnetyn jatkoajan määräpäivä sekä rakennustöiden aloittamispäivä ja rakennushankkeen valmistumispäivä. Ehdotetun säännöksen mukaan tiedot olisi välitettävä aloitusilmoituksesta, aloituskokouksesta, sijaintikatselmuksesta, pohjakatselmuksesta, rakennekatselmuksesta, lämpö- vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksesta, osittaisesta loppukatselmuksesta ja loppukatselmuksesta. Viranomaiskatselmustietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä on perusteltua ja helpottaa viranomaisten toimintaa sekä mahdollistaa yksittäistilanteissa myös viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja yhteydenpitoa.

Rakennustyö on katsottu aloitetuksi, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Aloitusilmoitus tai aloituskokouksen pitäminen eivät yksinään ole vielä tarkoittaneet rakennustöiden aloittamista, vaan edellytyksenä ovat olleet konkreettiset rakentamistoimenpiteet, lähinnä pohjakatselmus (KHO 2019:78).

Pykälän *2 momentti* sisältää ympäristöministeriölle annettavan valtuutuksen antaa asetuksella tarkempia säännöksiä viranomaiskatselmuksista toimitettavien tietojen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta.

234 §. *Rakennuskohteen tietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä*. Ehdotettu säännös on johdonmukainen seuraus rakennetun ympäristön digitaalisen tietojärjestelmän ja rekisterin aikaansaamisen vaatimuksesta. Rekisterin toimivuus edellyttää, että rakennushankkeeseen ryhtyvä toimittaa kaikki lupapäätökset, niihin liittyvät suunnittelumallit, toteumamallit ja muut tiedot tietojärjestelmään yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Toimittamisvelvollisuudesta huolehtiminen kohdistuu kuntiin. Jotta kaikki kunnat kykenevät velvoitteesta selviytymään tarvitaan koulutusta ja tukea myös valtion taholta.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 15 § koskee rakennuksesta järjestelmään talletettavia tietoja ja 16 § huoneistosta

järjestelmään talletettavia tietoja. Valtioneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010) säädetään talletettavista tiedoista tarkemmin. Osa tiedoista siirtyy järjestelmään automaattisesti esimerkiksi kiinteistönkaupan yhteydessä. Myös tiedot rakennuksen liittymistä alueen vesi-, viemäri-, kaasu-, sähkö- ja kaapeliverkostoon siirtyvät, tai ainakin niiden pitäisi siirtyä, järjestelmään asianomaisten verkkotoimijoiden toimesta. Sen sijaan rakennuksen ja huoneiston käytössäolotilanne ei välttämättä siirry itsestään. Tältä osin on tarpeen säätää velvoitteesta, jonka mukaan rakennuskohteen omistajan tulisi toimittaa kyseiseen tietojärjestelmään ajantasaisina lain mukaan pidettäväksi edellytettävät tiedot. Omistaja voi luonnollisesti valtuuttaa esimerkiksi rakennuskohteen haltijan tai isännöitsijän toimittamaan nämä tiedot Suomi.fi –valtuudet –palvelun kautta. Sen lisäksi rakennuskohteen omistaja voisi vapaaehtoisesti päivittää tietojärjestelmään tietoja rakentamis- ja korjaamistoimenpiteistä sekä muutostöistä, jotka eivät lain mukaan edellytä rakentamisluvan hakemista. Tiedot toimitetaan kaikissa tilanteissa yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Rakennusvalvontaviranomainen ei tällaista ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä valvoisi. Väestötietojärjestelmään talletettavina rakennus- ja rakennushanketietoina on asetuksen (128/2010) 24 ja 25 §:n mukaan muun muassa rakennuksen käytössäolotilanne ja rakennuksen pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine. Valtaosa väestötietojärjestelmään tällä hetkellä talletettavista tiedoista on kytketty luvanvaraisiin hankkeisiin. Koska luvanvaraisuutta on tarkoitus uudessa laissa lieventää, niin osa tällä hetkellä talletettavista tiedoista ei automaattisesti tietojärjestelmään siirtyisi.

Pykälän *3 momentti* valtuuttaa ympäristöministeriön antamaan asetuksella tarkempia säännöksiä edellä tarkoitetuista tiedoista sekä tietomallien ja tietojen yhteentoimivasta ja koneluettavasta muodosta. Kun rakennuksen omistajana on yksityinen henkilö, ei tällä yleensä ole mahdollisuutta avata teknistä rajapintaa suoraan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tätä varten tulisi tarjota tietojen ilmoittamiseksi palvelu, jossa tiedot ilmoitettaisiin. Tarjottavan palvelun tulee täyttää vaatimus yhteentoimivasta ja koneluettavasta muodosta.

235 §. *Euroopan unionin yhteistä etua koskevat energiahankkeet.* Pykälä vastaa maankäyttö- ja rakennuslain 130 a §:ää. Pykälässä säädettäisiin, että jos rakennuskohde tarvitsee energiainfrastruktuuriasetuksessa tarkoitetun yhteistä etua koskevan energiahankkeen edellyttämän tämän lain 208 §:n mukaisen rakentamisluvan tai 219 §:n mukaisen poikkeamisluvan, käsittelyyn sovelletaan myös energiainfrastruktuuriasetusta ja Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä annettua lakia.

236 §. *Ympäristövaikutusten arviointi*. Pykälä vastaa maankäyttö- ja rakennuslain 132 §:ää. Kun päätösmenettely liittyy ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, on velvollisuus vireillä olosta tiedottamiseen ja kuulemiseen tavanomaista laajempi. Asian vireille tulosta olisi tiedotettava tällöin internetissä. Tarkemmat säännökset tiedottamisesta annettaisiin asetuksella, jonka valtuussäännös olisi pykälän *3 momentissa*. YVA-direktiivin 6 artiklan velvoitteiden mukaisesti niille ympäristöasioista vastaaville tai paikallisen ja alueellisen toimivallan perusteella toimiville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, on annettava mahdollisuus ilmaista kantansa lupahakemuksesta. Jäsenvaltio voi nimetä nämä viranomaiset. Rakentamislupamenettelyssä tällaiseksi lausunnon antavaksi viranomaiseksi, joka edustaa ympäristönsuojelun etua ja toimii alueellisesti, säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Koska kunnan rakennusvalvontaviranomainen on itse paikallinen viranomainen ja osa kunnan organisaatiota, ei erillistä paikallista viranomaista koskevaa lausunnonantovelvollisuutta säädettäisi. Lisäksi viranomainen voi tarvittaessa hankkia hallintolain mukaisesti muiden viranomaisten lausuntoja, jos asian selvittäminen sitä vaatii. Momentissa säädettäisiin myös YVA-direktiivin 9 artiklan toimeenpanemiseksi, että viranomaisen on laadittava pyydetyistä lausunnoista ja kuulemisten tuloksista yhteenveto, jonka on oltava saatavilla samanaikaisesti päätöksen antamisen ja julkipanon kanssa. Käytännössä tällainen yhteenveto voidaan joko kirjata itse päätökseen tai

sen liitteeseen tai se voidaan tehdä erillisenä asiakirjana, joka pidetään nähtävillä samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Pykälän *2 momentissa* olisi informatiivinen viittaus niihin YVA-laissa säädettäviin asioihin, joilla olisi liityntä päätösmenettelyyn ja jotka olisi otettava huomioon tämänkin lain mukaisessa päätöksenteossa. Näitä ovat muun muassa hakijan velvollisuus liittää YVA-asiakirjat lupahakemukseen ja lupaviranomaisen velvollisuus huolehtia, että yhteysviranomaisen antama perusteltu päätelmä on ajan tasalla. Viranomaisen olisi sovellettava YVA-lain 4 lukua maankäyttö- ja rakennuslain rinnalla, kun se ratkaisee rakentamislupa-asian tai hyväksyy muun rakentamista koskevan toimenpiteen. Säännökset koskisivat vain YVA-menettelyn piiriin kuuluvia hankkeita eli niitä sovellettaisiin vain, jos rakentaminen tai muu luvanvarainen tai viranomaishyväksyntää vaativa toimenpide olisi samalla YVA-laissa määritelty arviointivelvollisuuden piiriin kuuluva hanke.

Pykälän kolmas momentti koskisi valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia ja siihen liittyisi informatiivinen viittaus YVA-lain 29 a §:ään. Lupaviranomaisen olisi YVA-lain 29 a §:n mukaan toimitettava lain 28 §:ssä tarkoitettua hanketta koskeva lupahakemus sekä sen olennaisia osia koskevat käännökset ympäristöministeriölle silloin, kun arviointimenettelyyn on osallistunut Euroopan unionin jäsenvaltio. Velvoite lupahakemuksen toimittamisesta perustuu YVA-direktiiviin, minkä takia sitä koskeva velvoite koskisi vain Euroopan unionin jäsenvaltiota. Lupahakemuksen olennaisia osia voitaisiin katsoa olevan ainakin ne osat, joiden perusteella toisen valtion viranomaiset ja ne, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, voivat tunnistaa sen, minkälaisia rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia hankkeella voi olla ja miten valtion YVA-menettelyn yhteydessä antamat kommentit on otettu huomioon. Ympäristöministeriö toimittaisi hakemuksen edelleen jäsenvaltiolle.

Lisäksi lupaviranomaisen tulisi toimittaa lupapäätös sekä sen olennaisia osia koskevat käännökset ympäristöministeriöön, jotta se toimittaisi ne arviointimenettelyyn osallistuneeseen toiseen valtioon YVA-lain 29 a §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti. Lupapäätöksen toimittamista koskeva velvoite koskisi kaikkia YVA-menettelyyn osallistuneita, myös Euroopan unionin ulkopuolisia, valtioita, sillä velvoite lupapäätöksen toimittamisesta toiselle valtiolle perustuu YVA-direktiivin lisäksi YK:n Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnin yleissopimukseen, niin sanottuun Espoon sopimukseen. Lupapäätöksen olennaisia osia voitaisiin katsoa olevan ainakin ne osat, joiden perusteella toisen valtion viranomaiset ja ne, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, voivat tunnistaa sen, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja kansainvälinen kuuleminen on otettu huomioon sekä sen, mitä toimia lupapäätös edellyttää tunnistettujen merkittävien haitallisten rajat ylittävien ympäristövaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai poistamiseksi sekä seuraamiseksi.

Säännös tulisi sovellettavaksi silloin, kun olisi kyse rakentamisluvan edellyttämästä hankkeesta, jolla olisi todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia ja hankkeeseen sovellettaisiin YVA-lain 5 luvussa tarkoitettua kansainvälistä menettelyä.

237 §. *Lupamääräykset*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 141 §:ää. Rakentamislupapäätökseen liittyvistä säännönmukaisista tai tyypillisistä lupaehdoista tai -määräyksistä säädettäisiin tässä laissa erikseen. Ehdotuksen mukaan lupapäätökseen voitaisiin ottaa tarpeelliset määräykset. Nämä voisivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista. Näin kirjoitettuna säännöksellä olisi erityistä merkitystä maisematyö- ja purkamisluvan osalta. Myös rakentamislupaan voitaisiin yhdistää muusta lainsäädännöstä johtuvia rakennustyön haittoja vähentäviä määräyksiä.

238 §. *Luvan voimassaolo*. Pykälä pohjautuisi maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:ään. Luvan voimassaoloa ja jatkamista koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevan lainsäädännön periaatteita eräin tarkistuksin ja täsmennyksin. Aiempaa sääntelyä vastaisi kolmen vuoden määräaika rakennustyön aloittamiseen ja vaatimus siitä, että rakentaminen olisi saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa luvan voimaantulosta. Määräaikaa laskettaessa huomioon ei otettaisi aikaa, jona alueella olisi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukainen vaarantamiskielto rakennuksen suojelua koskevan asian vireilläolon vuoksi. Maisematyölupa puiden kaatamista suunnitelmallista metsänkäsittelyä varten voitaisiin edelleen myöntää kymmeneksi vuodeksi.

239 §. *Aloittamisoikeus.* Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ää. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen mahdollisuus aloittaa rakennustyö tai muu toimenpide luvan lainvoimaisuutta odottamatta on ollut yleisesti käytetty keino rakentamisen jouduttamiseksi. Lupaviranomainen voisi tietyin edellytyksin antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Aloittamisluvan myöntäminen edellyttäisi perusteltua syytä sekä sitä, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Lähtökohtana olisi, että aloittamisoikeudesta päätettäisiin varsinaisen lupa- tai muun päätöksen yhteydessä. Muutoksenhakutuomioistuin voisi kumota aloittamisoikeutta koskevan määräyksen tai muuttaa sitä. Hallinto-oikeuden yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä. Aloittamisoikeus voitaisiin myöntää 1 momentissa säädetyin edellytyksin myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätöksen tekemiselle asetettaisiin 30 päivän määräaika valitusajan päättymisestä. Päätöksen antamiseen sovellettaisiin, mitä lain 231 §:ssä säädetään lupapäätöksen antamisesta. Myönnetystä aloittamisoikeudesta tulisi myös ilmoittaa välittömästi hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut pääasiasta, voisi hallinto-oikeudessa vaatia aloittamislupaa koskevaa ratkaisua muutettavaksi tai kumottavaksi ilman, että hänen olisi erikseen valitettava siitä. Hakijalta edellytettäisiin vakuuden asettamista kuten nykyäänkin. Vakuuden asettamisesta vapautettuja olisivat valtio, kunta, kuntayhtymä ja seurakunta.

240 §. *Lupa- ja valvontamaksu*. Pykälä pohjautuisi maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ään. Luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja olisi velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Maksu voitaisiin määrätä perittäväksi jo ennalta. Jos viranomaisen toimenpide jäisi kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu olisi hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava. Kuntien rakennusvalvontatoimi kattaa verrattain hyvin hallintokustannukset.

Huomioon ottaen se, että rakennusvalvontaan liittyy myös kunnassa tarvittava rakentamisen ohjaus ja neuvonta, taksan mukaisten maksuperusteiden olisi jatkossakin säilyttävä kohtuullisina. Jos tarkastus- tai valvontatehtävät johtuvat luvattomasta tai luvan vastaisesta rakentamisesta taikka siitä, että luvan hakija tai toimintaan velvollinen on laiminlyönyt hänelle kuuluvan tehtävän, maksu voitaisiin periä korotettuna ottaen huomioon suoritetuista toimista kunnalle aiheutuvat kulut. Korotetulla maksulla ei edelleenkään olisi rangaistuksen luonne. Sen sijaan kunnan olisi voitava täysimääräisesti saada hallintokustannukset perityiksi, kun toimet johtuisivat yksityisen moitittavasta käyttäytymisestä. Korotuksen tulisi siten vastata aiheutettua työmäärää ja tästä johtuvaa muun työn ruuhkaantumista. Erääntyneelle maksulle on suoritettava korkoa siten kuin korkolaissa (633/1982) säädetään.

241 §. *Rakentamiseen liittyvä tilastointi.* Rakentamiseen liittyvästä tilastoinnista säädettäisiin voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 147 §:ää vastaavasti.

242 §. *Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain soveltaminen*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 148 §:ää. Pykälässä säädettäisiin rakentamislupaa, rakennuksen purkamislupaa tai maisematyölupaa koskevan lupahakemuksen käsittelyyn sovellettavista säännöksistä tilanteessa, jossa hakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettua lakia. Jos lupahakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin mainittua lakia, sovellettaisiin siihen tämän lain 231 §:n säännösten sijaan eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain 14 ja 15 §:ää. Muilta osin hakemukseen sovellettaisiin maankäyttö- ja rakennuslakia.

29 luku **Kelpoisuusvaatimukset**

243 §. *Suunnittelutehtävän vaativuusluokat*. Suunnittelutehtävien vaativuusluokitus uudistettiin osana suunnittelua ja suunnittelijoita koskevaa laajempaa säännösmuutosta vuonna 2014 (41/2014). Ennen lainmuutosta suunnittelutehtävien vaativuusluokituksesta säädettiin asetustasolla (Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A2 määräykset ja ohjeet 2002). Vaativuus oli jaettu neljään tasoon: AA (erityisvaatimus); A (perusvaatimus); B (tavanomainen); C (vähäinen). Uudistuksessa omaksuttiin kolmen vaativuusluokan, vaativa, tavanomainen ja vähäinen, lisäksi neljäntenä vaativuusluokkana poikkeuksellisen vaativa taso. Lainmuutoksella haluttiin korjata tilannetta, joka oli johtanut erittäin vaativaan (AA) tasoon luokiteltujen tehtävien inflaatioon. Poikkeuksellisen vaativiksi suunnittelutehtäviksi on lainmuutoksen jälkeen luokiteltu tehtävät esimerkiksi silloin, kun rakennuksen arkkitehtoniset, toiminnalliset tai tekniset vaatimukset ovat poikkeuksellisen vaativat, suunnittelukohteen sijainti asettaa erityisiä vaatimuksia tai suunnittelutehtävän ratkaisu edellyttää erittäin vaativien laskenta- ja mitoitusmenetelmien soveltamista. Poikkeuksellisen vaativia suunnittelutehtäviä voisivat olla esimerkiksi radan päälle rakennettava kansi, jolle sijoitetaan urheilukeskus tai sairaala.

Korjaus- ja muutostyössä suunnittelutehtävä on poikkeuksellisen vaativa, jos korjaus- ja muutostyön arkkitehtoniset, tekniset tai toiminnalliset vaatimukset ovat poikkeuksellisen korkeat tai rakennuksen arvokkaasta ympäristöstä tai rakennuksen käyttötarkoituksesta tai ominaisuudesta aiheutuu suunnittelulle poikkeuksellisia vaatimuksia. Esimerkkinä poikkeuksellisen vaativasta korjausrakentamisen suunnittelutehtävästä voisi olla vaikkapa eduskuntatalon peruskorjaus. Siirtymäsäännöksellä mahdollistettiin tietyin rajoituksin ammatinharjoittamisen jatkaminen erittäin vaativiin tehtäviin rinnastuvissa poikkeuksellisen vaativissa tehtävissä ilman, että erittäin vaativiin tehtäviin aiemmin kelpuutettu suunnittelija joutui täydentämään koulutustansa.

Suunnittelutehtävien vaativuusluokittelu muodostaa perustan suunnittelijan pätevyyden ja kelpoisuuden arvioinnille. Pätevyydellä tarkoitetaan yleistä ominaisuutta, joka sisältää tietyn koulutus- ja kokemustason. Kelpoisuudella tarkoitetaan sitä, onko tietyn pätevyystason omaava henkilö kelpoinen toimimaan suunnittelijana kyseisessä rakennushankkeessa. Tehtävissä jo toimivilla ja niihin kouluttautuvilla on oltava luottamusta siihen, ettei vaativuusluokittelua muuteta liian tiuhaan. Nykyinen neliportainen luokittelu on saatu vakiinnutettua. Säätöä on kuitenkin tarvittu vaativan tehtäväluokan osalta. Suuri osa suunnittelutehtävistä sijoittuu vaativan kategoriaan. Kynnys poikkeuksellisen vaativaan tasoon on korkea. Tilanteen helpottamiseksi on vaativan kategorian sisälle muodostettu rakennusvalvontaviranomaisten yhtenäisissä käytänteissä vaativaplus-taso, jossa vaadittavaa kokemusta on täsmennetty verrattuna ympäristöministeriön antamaan ohjeeseen rakennusten suunnittelijoiden kelpoisuudesta (YM2/601/2015). Vaativaplus-kategorialla vältytään tilanteesta, jossa poikkeuksellisen vaativan tason tehtävien ala lähtisi kasvamaan ja osa kokeneista suunnittelijoista karsiutuisi pois puuttuvan koulutustaustansa takia. Vakiintunut ”väliluokka” ehdotetaan tässä yhteydessä lisättäväksi lakiin niin, että luokkia olisi jatkossa viisi: poikkeuksellisen vaativa, erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen ja vähäinen.

Hiilineutraalisuus ja rakennusmateriaalien hiilijalanjäljen laskenta ovat rakentamisessa yhä keskeisempi kysymys. Myös rakentamisessa käytettävien materiaalien kierrätykseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota. Nämä ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät, rakentamisen elinkaareen liittyvät vaatimukset saattavat rakennushankkeen luonteesta riippuen vaikuttaa olennaisesti suunnittelussa edellytettävään vaativuustasoon. Pykälään on lisätty tätä koskeva maininta.

244 §. *Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset.* Suunnittelijoiden pätevyyden ja kelpoisuuden arvioinnissa on Suomessa siirrytty yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Suunnittelutehtävien vaativuusluokkia on nykyään neljä. Vaadittava kelpoisuus määräytyy suunnittelijan riittävästä koulutuksesta ja kokemuksesta suhteessa suunnittelutehtävän vaativuuteen. Kelpoisuusvaatimusten perusteella rakennusvalvontaviranomainen arvioi suunnittelijan kelpoisuuden kuhunkin suunnittelutehtävään. Suunnittelijoiden kelpoisuudesta on annettu ympäristöministeriön ohje, joka täsmentää ja tarkentaa laissa määriteltyjä kelpoisuusvaatimuksia. Käytännössä ohjeella on suuri merkitys. Ohjeen yksityiskohtaisia taulukoita käytetään hyväksi myös eri oppilaitosten opintovaatimuksia suunniteltaessa. Myös henkilöpätevyyspalvelua markkinoilla tarjoava, rakennus- ja kiinteistöalan järjestöjen omistama FISE Oy (Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan henkilöpätevyydet FISE Oy) tukeutuu pätevyysluokittelussaan pitkälti ympäristöministeriön ohjeeseen.

Varsinaista objektiivista ja tutkimuksellista tietoa ei ole siltä osin, onko suunnittelutehtävien vaativuusluokittelulla sekä suunnittelijoiden pätevyyttä ja kelpoisuutta koskevalla yksityiskohtaisella sääntelyllä pystytty suunnittelun laatutasoa kohottamaan. Yleisen elämänkokemuksen perusteella näin pitäisi olla. Tuntumaa sen sijaan on siitä, että rakennusvalvontaviranomaisten tulkinnat suunnittelutehtävien vaativuustasoista jonkin verran vaihtelevat. Periaatteessa vaihtelu on ymmärrettävää ja hyväksyttävääkin, koska vaativuustaso voi selkeästi olla korkeampi riippuen ympäristöstä ja rakennuspaikasta.

Suomessa omaksuttu järjestelmä, jossa rakennusvalvontaviranomainen jokaisen luvanvaraisen hankkeen yhteydessä ottaa kantaa suunnittelijoiden kelpoisuuteen, poikkeaa valtavirrasta. Niissä Euroopan maissa, joissa ylipäätänsä laissa asetetaan suunnittelijoille pätevyysvaatimuksia, osoittaa suunnittelija kelpoisuutensa hankkimallaan sertifikaatilla tai vastaavalla. Sertifikaatit hankitaan rakennusalan toimijoilta, kuten arkkitehtien tai insinöörien kamareilta, tai yksityisiltä sertifiointiorganisaatioilta. Menetelmän etuna on, ettei lupaviranomaisen tarvitse erikseen tutkia hankkeen eri suunnittelijoiden kelpoisuuden edellytyksiä. Riittää, kun suunnittelija pystyy esittämään tarvittavan sertifikaatin, jotka ovat tavallisesti kenen tahansa saatavilla julkisina luetteloina.

Hallinnollista taakkaa vähentäisi, jos myös Suomessa luovuttaisiin jokaisen luvanvaraisen hankkeen yhteydessä tehtävästä viranomaisarviosta koskien suunnittelijan pätevyyttä ja kelpoisuutta. Suunnittelija osoittaisi pätevyytensä tätä tarkoitusta varten pyytämällään todistuksella. Käytännössä jo nyt osa suunnittelijoista toimii näin ja esittää viranomaiselle FISE Oy:n myöntämän pätevyystodistuksen. FISE Oy:n myöntämä todistus on voimassa määräajan, jonka jälkeen se pitää uusia. Uusimisen yhteydessä selvitetään, että suunnittelija on riittävästi perehtynyt säädösmuutoksiin sekä harjoittanut käytännössä suunnittelutyötä. FISE Oy toimii markkinapohjaisesti. Markkinoiden tulee olla avoimia myös muille vastaaville toimijoille. Tätä varten tarvitaan säännöksiä siltä osin, millaisia vaatimuksia pitäisi todistuksia antaville organisaatioille asettaa ja miten niiden toimintaa voidaan valvoa.

Nykyään suunnittelijalta vaaditaan kokemusta vaativissa ja tavanomaisissa suunnittelutehtävissä. Pykälän mukaan kokemusta vaadittaisiin ainoastaan vaativissa, erittäin vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa tehtävissä. Tavanomaisissa tehtävissä riittäisi esimerkiksi arkkitehdin, rakennusarkkitehdin, rakennuspuolen diplomi-insinöörin, rakennusinsinöörin tai rakennusmes-

tarin tutkinto, mutta ei pintakäsittelyinsinöörin tai sisustusarkkitehdin tutkinto. Vähäisissä tehtävissä puolestaan riittäisi osaaminen, tutkintoa ei vaadittaisi. Tarkemmat kelpoisuutta koskevat säännökset olisivat erillislainsäädännössä.

Suunnittelijoille asetettavat kelpoisuusvaatimukset ovat keskeinen keino edistettäessä rakentamisen hyvää laatua. Lukuisien kotimaisten ja ulkomaisten tutkimusten mukaan vähintään kolmasosa[95] kaikista rakentamisen virheitä johtuu puutteellisesta suunnittelusta.

Suunnittelu on jo pitkään perustunut sähköisiin ja automatisoituihin työvälineisiin. Myös tietomallit yleistyvät vauhdilla. Markkinoilta on jo saatavilla ohjelmia, joiden avulla voi koneluettavasti tarkastaa suunnitelmista niiden yhteensopivuutta rakentamisen teknisten määräysten kanssa. Suunnitteluohjelmien kehittyminen ei kuitenkaan tarkoita, ettei suunnittelussa tarvittaisi inhimillistä ymmärrystä ja työpanosta. Kehittyneiden ohjelmien ja tietomallien (BIM, Building Information Modeling) käyttö edellyttää pikemminkin aiempaa suurempaa ammatillista osaamista.

Lähtökohta, jonka mukaan suunnittelijoiden on oltava luonnollisia henkilöitä, on ehdotuksessa säilytetty. BIM ja robotiikka eivät poista fyysisen suunnittelijan tarvetta. Vaatimuksella luonnollisesta henkilöstä torjutaan myös se vaihtoehto, jossa vastuullisena suunnittelijana toimisi pelkästään suunnittelutoimisto. On aivan oleellista tietää, kuka todellisuudessa toimii suunnittelijana ja mikä hänen osaamisensa ja kokemuksensa on.

Nykyaikaisen rakennuksen suunnittelu on eriytynyttä. Rakennussuunnittelun (arkkitehtisuunnittelu) lisäksi tarvitaan hankkeesta riippuen vaihteleva määrä eri alojen erityissuunnittelijoita. Laissa ei ole kuitenkaan syytä lähteä määrittelemään niitä kaikkia erityisaloja, joita rakennuksen suunnittelussa tarvitaan ja näissä erityisaloissa vaadittavia ominaisuuksia. Tältä osin määrittely tapahtuu luontevasti asetustasolla.

Paitsi eri aloihin erikoistuneita erityissuunnittelijoita ja rakennussuunnittelijaa tarvitaan suunnittelun kokonaisuutta koordinoivaa pääsuunnittelijaa. Pääsuunnittelijan nimike omaksuttiin maankäyttö- ja rakennuslakiin ja tavoitteeksi asetettiin nostaa uudelleen esiin tarve asettaa rakennushankkeeseen suunnittelun kaikinpuolisesta laadusta vastaava luonnollinen henkilö. Vaikka pääsuunnittelija-termiä on kritisoitu ja sitä on pidetty osittain harhaanjohtavana, on siitä muodostunut maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana vakiintunut ja yleisesti hyväksytty instituutio. Alalla ei myöskään enää esiinny suuremmin epäselvyyttä siitä, ettei pääsuunnittelija varsinaisesti suunnittele, vaan tehtävänä on johtaa ja yhteensovittaa suunnittelun kokonaisuutta. Usein hankkeen pääsuunnittelija voi toimia myös rakennussuunnittelijana tai erityissuunnittelijan tehtävissä.

Suunnittelijoille asetettavat kelpoisuusvaatimukset porrastuisivat noudattaen pääosin suunnittelutehtävien vaativuusluokittelua. Kelpoisuusvaatimukset noudattaisivat vuoden 2014 uudistusta lukuun ottamatta kokemusta koskevaa vaatimusta. Aiempaa kokemusta edellytettäisiin jatkossa vain vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa suunnittelutehtävässä. Tavanomaisissa tehtävissä riittäisi esimerkiksi arkkitehdin, rakennusarkkitehdin, rakennuspuolen diplomi-insinöörin, rakennusinsinöörin tai rakennusmestarin tutkinto, mutta ei pintakäsittelyinsinöörin tai sisustusarkkitehdin tutkinto. Vaativassa suunnittelutehtävässä puuttuvaa, vuosissa

[95] Bakri & Mydin: General Building Defects: Causes, Symptoms and Remedial Work. 2014. - Josephson, Per-Erik: Causes of Defects in Construction – a study of seven building projects in Sweden. 1998.

määritettävää kokemusta voisi kompensoida sillä, että olisi opinnoissaan erikoistunut juuri kyseiseen suunnittelutehtävään.

Sääntelystä poistettaisiin edellytys, jonka mukaan pääsuunnittelijan on täytettävä vähintään samat rakennus- tai erityissuunnittelijan kelpoisuusvaatimukset kuin kyseisen rakennushankkeen vaativimmassa suunnittelutehtävässä. Vaatimustaso laskisi näin myös rakennustarkastajalta edellytetyn kelpoisuusvaatimuksen suhteen, millä olisi vaikutusta siihen, milloin rakennusvalvonta on vaativan ja milloin tavanomaisen tasoinen.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen (41/2014) sisältyi siirtymäsäännös, jonka mukaan aiemmin kelpoisina pidettyjen henkilöiden katsottiin edelleen täyttävän tehtävän vaatimat edellytykset. Siirtymäsäännös pidettäisiin edelleen voimassa. Siirtymäsäännös mahdollistaisi yksittäistapauksittain ilman ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneen, mutta muutoin kokeneen suunnittelijan kelpuuttamisen poikkeuksellisen vaativiin tehtäviin. Ilmastoselvityksen laatiminen olisi osa suunnittelutehtävää eikä sitä varten säädettäisi erikseen edellytyksiä.

245 §. *Suunnittelijoiden ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle*. Ennen vuoden 2014 uudistusta (41/2014) suunnittelijoiden ilmoittamisesta sisältyi määräyksiä ja ohjeita ympäristöministeriön asetukseen vuodelta 2002 (RakMK A2). Niistä tärkeimmät siirrettiin lain puolelle. Lisäksi säädettiin valtuutus antaa ympäristöministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä ilmoituksen sisällöstä. Asetusta ei ole annettu.

Vuoden 2014 uudistus ei merkinnyt asiallisia muutoksia aiempaan. Kaikilta ilmoitettavilta suunnittelijoilta vaadittaisiin edelleen ilmoituksen yhteydessä suostumus tehtävään. Viimeistään rakennuslupahakemuksen yhteydessä on rakennushankkeeseen ryhtyvän tullut ilmoittaa, kenet hän on valinnut pääsuunnittelijaksi ja rakennussuunnittelijaksi. Erityissuunnittelijoiden osalta ilmoitus on säännösten mukaan tehtävä ennen erityissuunnitelman toimittamista rakennusvalvontaviranomaiselle.

Erityissuunnittelun rooli rakentamisessa on kasvanut. Nykyaikainen rakennus tarvitsee paljon talotekniikkaa, jotta kaikki rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät. Rakennusmateriaalien elinkaari- ja hiilijalanjäljenlaskennan tullessa asteittain pakolliseksi tarvitaan siihen erikoistuneita suunnittelijoita. Monilla teknisillä yksityiskohdilla on vaikutusta myös perinteiseen rakennussuunnitteluun. Erityissuunnittelijoiden mukaantulo vasta siinä vaiheessa, kun rakennussuunnittelun perusratkaisut on jo tehty, on usein liian myöhäinen vaihe. Monissa kunnissa rakennusvalvontaviranomaiset suosittelevat, että ainakin tärkeimmät erityissuunnittelijat ilmoitetaan myös viranomaiselle samassa yhteydessä kuin rakennussuunnittelija. Korjausrakentamisessa on usein tarpeen kytkeä hankkeeseen mukaan jo varhaisessa vaiheessa rakennushistorian osaamista.

Rakentamisen tekninen kehitys huomioon ottaen on perusteltua aikaistaa erityissuunnittelijoita koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta. Koska rakennushankkeet ovat luonteeltaan erilaisia ei ole kuitenkaan syytä säätää kaikkia erityissuunnittelijoita koskevaa yleistä, nykyisestä aikaistettua ilmoittamista. Velvoite koskisi hankkeen arvioimisen kannalta olennaisia erityissuunnittelijoita. Viime kädessä lupaviranomainen arvioi, minkä erityisalan suunnittelijat tulisi ilmoittaa viimeistään rakentamislupahakemuksen yhteydessä. Viranomaisten ennakko-ohjauksessa on luontevaa ottaa asia esiin ja sopia yhdessä hankkeeseen ryhtyvän kanssa, miten eri osapuolten kannalta hankkeessa on syytä toimia.

Ilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle tehtäisiin rakentamislupahakemuksen jättämisen yhteydessä. Jos luvan hakija pyytäisi sijoittamisluvan ratkaisemista erikseen omalla päätöksellä, olisi ilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle tehtävä sijoittamislupavaiheessa.

Suunnittelijan vaihtuminen kesken rakennushankkeen voi johtua monista eri tekijöistä. Toisinaan viranomainen saattaa sitä ehdottaa. Yleensä kuitenkin vaihtuminen johtuu hankkeessa mukana olevien eri tahojen ratkaisuista. Suunnittelijan, oli sitten kysymys pääsuunnittelijasta tai muista suunnittelijoista, vaihtumisesta kesken rakennushankkeen tulisi rakennushankkeeseen ryhtyvän ilmoittaa kirjallisesti. Ilmoituksen tekeminen on välttämätöntä, jotta viranomainen tietää kaikki ne hankkeessa mukana olevat suunnittelijat, joiden kanssa viranomaisen on tarpeen olla tekemisissä.

Nykyiseen tapaan säännös sisältää valtuutuksen, jonka perusteella ympäristöministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä ilmoituksen sisällöstä.

246 §. *Suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen.* Ennen maankäyttö- ja rakennuslakia lainsäädäntö sisälsi vain yleisluontoisen säännöksen suunnitelman laatijan pätevyydestä. Pätevyyttä koskeva sääntely ulotettiin rakennusasetukseen rakennuslain niin sanotun ensimmäisen osauudistuksen yhteydessä vuonna 1989/557. Rakennusasetukseen lisätyn 147 b §:n mukaan rakennus- ja erityissuunnitelman laatijalla tuli olla suunnittelutehtävän laadun ja vaativuuden edellyttämä riittävä koulutus ja kokemus kyseisen suunnittelualan tehtävissä. Yksinkertaisen rakennuksen suunnittelijana voi toimia myös henkilö, joka ei täyttänyt edellä mainittua pätevyyttä, mutta jolla katsottiin olevan riittävät edellytykset suunnittelutehtävän suorittamiseen (930/1989). Mitään säännöksiä siltä osin, miten suunnittelijan pätevyys tuli arvioida, ei ollut.

Myöskään maankäyttö- ja rakennuslakiin ei alun perin tullut säännöstä suunnittelijan kelpoisuuden arvioinnista. Säännökset tältä osin sisällytettiin rakennuksen suunnittelijoista ja suunnitelmista vuonna 2002 annetun ympäristöministeriön asetuksen 2 ja 4 lukuihin (RakMK A2).

Vuoden 2014 uudistuksessa kelpoisuuden arviointia koskeva sääntely nostettiin lain puolelle (41/2014). Verrattuna ympäristöministeriön asetukseen ei varsinaisia asiallisia muutoksia tehty. Koska Suomessa ei ole pakollista keskitettyä suunnittelijoiden ja työnjohtajien sertifiointia, arvioidaan kelpoisuus hankekohtaisesti ja paikallisesti. Suunnittelijan kelpoisuutta arvioitaessa on voitu myös ottaa huomioon asianomaisen suunnittelualaa koskevan pätevyydentoteamisyhteisön antama todistus (esimerkiksi FISE Oy).

Vallitsevaa olotilaa ei ehdoteta muutettavaksi. Rakennusvalvontaviranomainen toteaisi sille ilmoitetun suunnittelijan mukaisen kelpoisuuden kulloiseenkin tehtävään. Vaativissa, erittäin vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa tehtävissä kelpoisuuden toteaminen pohjautuisi todistukseen. Kelpoisuuden arviointi on lupa-asian näkökulmasta liitännäinen, jolloin kelpoisuudesta päättää sama taho, jolle kyseessä olevasta lupa-asiastakin päättäminen kuuluu. Valtaosa lupapäätöksistä on kunnan hallintosäännön perusteella delegoitu viranhaltijatasolle. Tällöin suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen kuuluu myös viranhaltijalle. Jos luvasta päättämistä ei ole delegoitu, niin kelpoisuudesta päättää osana lupapäätöstä lautakunta tai lautakunnan jaosto.

Rakennusvalvontaviranomainen ei enää arvioisi sille ilmoitetun suunnittelijan kelpoisuutta tehtävään kaikissa rakennushankkeissa maankäyttö- ja rakennuslain 120 f §:n kaltaisella tavalla, vaan ainoastaan toteaisi, että ilmoitetulla suunnittelijalla olisi ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antaman todistuksen mukaisesti vaadittu pätevyys tehtävään, kun kysymys on vaativasta, erittäin vaativasta tai poikkeuksellisen vaativasta suunnittelutehtävästä. Suunnittelutehtävän ollessa tavanomainen tai vähäinen riittäisi todistus vaaditun koulutuksen suorittamisesta eikä todistusta tarvittaisi. Perustellusta syystä tapahtuva kelpoisuuden arviointi koskisi kaiken tasoisissa rakennushankkeissa sitä, onko ilmoitetulla suunnittelijalla tosiasiallisia voimavaroja tehtävän suorittamiseen. Tällä tarkoitettaisiin sitä, olisiko suunnittelijalla mahdollisuuksia selviytyä tehtävästä. Arvioinnissa voitaisiin esimerkiksi ottaa huomioon, kuinka monta

muuta kohdetta hänellä on yhtä aikaa suunniteltavanaan tai rakennusvalvontaviranomaisen kokemukset henkilön aikaisemmasta toiminnasta. Tällä pyrittäisiin karsimaan tilanteita, joissa suunnittelija olisi nimetty lukuisiin hankkeisiin, joita toiset henkilöt tosiasiassa suunnittelisivat. Silloin, kun kysymyksessä olisi vaativa, erittäin vaativa tai poikkeuksellisen vaativa suunnittelutehtävä, rakennusvalvontaviranomainen ottaisi arvioinnissa huomioon myöskin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvät hankkeen erityispiirteet, kuten esimerkiksi haastavasta rakennuspaikasta tai kulttuuriympäristöön soveltuvuudesta johtuvat seikat.

Rakennusvalvontaviranomaisen olisi tehtävä pyydettäessä päätös suunnittelijan kelpoisuudesta toimia suunnittelutehtävässä. Jos päätöksen tekee viranhaltija, viranhaltijan päätökseen haettaisiin ensin oikaisua kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Jos taas lupatoimivaltaa käyttäisi lautakunta tai lautakunnan jaosto, niin suunnittelijan kelpoisuutta koskevasta, lautakunnan ensi asteena tekemästä päätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen.

247 §. *Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat.* Pykälä vastaisi asiasisällöltään maankäyttö- ja rakennuslain 122 b §:ää sillä muutoksella, että käytännössä vakiintunut väliluokka kirjattaisiin lakiin. Rakennustyön johtotehtävän vaativuusluokkia olisi viisi: poikkeuksellisen vaativa, erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen ja vähäinen. Jako vaativuusluokkiin perustuisi rakennuksen ja tilojen käyttötarkoitukseen, rakennussuojeluun, rakennuksen kokoon, rakennusfysikaalisiin ja terveydellisiin ominaisuuksiin, kuormitukseen ja palokuormiin, suunnittelumenetelmiin, kantavien rakenteiden vaativuuteen, ympäristöstä ja rakennuspaikasta aiheutuviin vaatimuksiin sekä rakentamisolosuhteissa ja työsuorituksessa käytettäviin menetelmiin. Uutta olisi vaatimus toteutuksen hiilineutraalisuuteen. Huomioon olisi otettava muun ohella kiertotalouteen liittyvät näkökohdat. Jos jokin edellä mainituista vaatimuksista tai ominaisuuksista olisi poikkeuksellinen, voisi työnjohtotehtävän vaativuusluokka olla poikkeuksellisen vaativa. Poikkeuksellisen vaativa rakennustyön johtotehtävä olisi kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun rakennettaisiin radan päälle kansi, jolle sijoitettaisiin urheilukeskus tai sairaala. Korjausrakentamisessa poikkeuksellisen vaativa johtotehtävä voisi olla esimerkiksi eduskuntatalon peruskorjaus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vaativuusluokan määräytymisestä.

248 §. *Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuusvaatimukset.* Säännös vastaisi pitkälti nykyisiä maankäyttö- ja rakennuslain 122 c §:n mukaisia kelpoisuusvaatimuksia. Käytännössä muodostunut väliluokka vaativa-plus kirjattaisiin lakiin. Poikkeuksellisen vaativassa työnjohtotehtävässä edellytettäisiin koulutuksen lisäksi vähintään neljän vuoden kokemusta vaativista työnjohtotehtävistä. Erittäin vaativassa työnjohtotehtävässä edellytettäisiin vähintään kahden vuoden kokemusta vaativista johtotehtävistä toimimisesta niin, että on itse ollut vastuullinen eikä ainoastaan osallistunut tehtävään. Vaativassa johtotehtävässä edellytettäisiin koulutuksen lisäksi vähintään neljän vuoden kokemusta työnjohtotehtävistä ja tästä kokemuksesta vähintään kaksi vuotta olisi oltava valmistumisen jälkeistä kokemusta. Puuttuvaa kokemusta voisi kompensoida sillä, että olisi koulutuksessaan erikoistunut juuri kyseisen tyyppisiin työnjohtotehtäviin.

Hallituksen esityksen HE 147/2013 vp sivun 31 mukaan vaativassa työnjohtotehtävässä kysymykseen voisi tulla pykälässä lueteltujen tutkintojen lisäksi myös aiempi teknillisessä oppilaitoksessa suoritettu rakennusmestarin tutkinto. Tavanomaisessa työnjohtotehtävässä vastaavien tietojen osoitukseksi voitaisiin katsoa esimerkiksi kyseiseen tehtävään soveltuvan erikoisammattitutkinnon suorittaminen. Vähäisessä työnjohtotehtävässä voisi toimia henkilö, jolla ei ole edellä tarkoitettua tutkintoa, mutta jolla muutoin voidaan katsoa olevan tehtävään tarvittavat edellytykset. Nämä perustelut olisivat edelleen ajankohtaisia. Tulevaisuudessa olennaista olisi, että vastaavalla työnjohtajalla ja erityisalan työnjohtajalla olisi johtotehtävän edellyttämä kou-

lutus. Pykälän mukaan käytännön kokemusta vaadittaisiin ainoastaan erittäin vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa työnjohtotehtävistä. Tavanomaisissa tehtävissä riittäisi esimerkiksi arkkitehdin, rakennusarkkitehdin, rakennuspuolen diplomi-insinöörin, rakennusinsinöörin tai rakennusmestarin tutkinto, mutta ei pintakäsittelyinsinöörin tai sisustusarkkitehdin tutkinto. Vastaavalta työnjohtajalta ja erityisalan työnjohtajalta ei edellytettäisi suunnittelutehtävän edellyttämää koulutusta ja kokemusta. Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan olisi pyydettävä todistus ympäristöministeriön valtuuttamalta toimijalta voidakseen osoittaa pätevyytensä.

249 §. *Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle.* Maankäyttö- ja rakennuslain 122 d §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta vastaavan työnjohtajan hyväksymistä. Rakennusvalvonta ei enää tulevaisuudessa hyväksyisi vastaavia työnjohtajia eikä erityisalan työnjohtajia. Sen sijaan rakennushankkeeseen ryhtyvän olisi kirjallisesti ilmoitettava, kenet tehtävään on valittu. Rakennusvalvontaviranomainen ainoastaan varmistaisi, että työnjohtajalla tai erityisalan työnjohtajalla olisi vaadittava todistus. Ilmoitukseen olisi liitettävä kyseisen henkilön suostumus nimeämisestä sekä sitoumus rakennustyön johtamiseen vastuuvelvollisena. Jos vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja vaihtuisi kesken rakennushankkeen toteutuksen, olisi henkilövaihdoksesta ilmoitettava rakennusvalvontaviranomaiselle. Lisäksi pykälässä säädettäisiin asetuksenantovaltuus, jonka mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmoituksen ja suostumuksen sisällöstä.

250 §. *Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuuden toteaminen*. Rakennusvalvontaviranomainen ei enää arvioisi kaikissa rakennushankkeissa maankäyttö- ja rakennuslain 122 e §:n kaltaisella tavalla, täyttyykö vastaavan työnjohtaja ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuus, vaan ainoastaan toteaisi, että vastaavalla työnjohtajalla ja erityisalan työnjohtajalla olisi ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antaman todistuksen mukaisesti vaadittu pätevyys tehtävään. Perustellusta syystä tapahtuva kelpoisuuden arviointi koskisi kaiken tasoisissa rakennushankkeissa sitä, onko ilmoitetulla vastaavalla työnjohtajalla ja erityisalan työnjohtajalla tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä tehtävästä. Arvioinnissa voitaisiin esimerkiksi ottaa huomioon, kuinka monta muuta kohdetta hänellä on yhtä aikaa johdettavanaan tai rakennusvalvontaviranomaisen kokemukset henkilön aikaisemmasta toiminnasta. Silloin, kun kysymyksessä olisi vaativa, erittäin vaativa tai poikkeuksellisen vaativa työnjohtotehtävä, rakennusvalvontaviranomainen ottaisi arvioinnissa huomioon myöskin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvät hankkeen erityispiirteet, kuten esimerkiksi haastavasta rakennuspaikasta tai kulttuuriympäristöön soveltuvuudesta johtuvat seikat.

251 §. *Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävän alkaminen ja päättyminen.* Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 122 f §:ää. Tehtävä alkaisi ilmoituksen jättämisestä rakennusvalvontaviranomaiselle ja päättyisi loppukatselmukseen. Ennen loppukatselmusta vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja voisi vapautua tehtävästä joko ilmoittamalla itse kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle, ettei enää toimi kyseisessä tehtävässä. Tällä olisi merkitystä vastuun suhteen. Toinen tilanne, jossa vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja voisi vapautua tehtävästä, syntyisi, kun rakennushankkeeseen ryhtyvä ilmoittaisi rakennusvalvontaviranomaiselle toisen henkilön hänen sijaansa.

Uutta sääntelyä olisi rakennusvalvontaviranomaiselle säädetty mahdollisuus edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvää ilmoittamaan uuden vastaavan työnjohtajan tai erityisalan työnjohtajan tilanteessa, jossa rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoitettu henkilö ei olisi kelpoinen toimimaan tehtävässä tai hänellä ei olisi edellytyksiä toimia siinä riippumattomasti. Ajatuksena olisi, että vastaavalla työnjohtajalla tai erityisalan työnjohtajalla olisi rakentamisen laatuun vaikuttavissa kysymyksissä keskeinen asema ja vastuu suhteessa rakentamisen viranomaisvalvon-

taan siitäkin huolimatta, että hän on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toimeksiantajaansa. Hän olisi rakennustyössä samassa asemassa kuin pääsuunnittelija suunnittelun osalta ja vastaisi rakennustyön kokonaisuudesta ja eri rakennusvaiheiden yhteensovittamisesta.

252 §. *Rakennustarkastajan pätevyys.* Pykälä pohjautuisi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n säännökseen rakennustarkastajan pätevyysvaatimuksesta. Rakennustarkastajalla olisi oltava rakennusalan tai muu soveltuva korkeakoulututkinto. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi arkkitehti, diplomi-insinööri tai juristi. Rakennustarkastajalla olisi velvollisuus ylläpitää ammattitaitoaan esimerkiksi jatko-opinnoilla, täydennyskoulutuksella tai osallistumalla esimerkiksi jonkin tahon järjestämiin rakennustarkastuspäiviin, joiden ohjelmassa käydään läpi tulevia lainsäädäntömuutoksia. Rakennustarkastajan olisi osoitettava pätevyytensä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella kuten suunnittelijan tai työnjohtajankin. Säännökseen ei enää sisältyisi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n mukaista siirtymäsäännöstä, sillä on oletettavissa, että rakennustarkastajina ei enää työskentele henkilöitä, joiden työn turvaamiseksi siirtymäsäännös oli alun perin tarpeen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 19/2002) todetaan, että elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla. HE 147/2013 vp:ssä (sivu 49) on katsottu, että suunnittelutehtävien ja työnjohtotehtävien vaativuusluokilla ja niihin liittyvillä kelpoisuusvaatimuksilla on merkitystä työ- ja elinkeinovapauden kannalta, vaikka kysymys ei olekaan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta. Rakennustarkastajan pätevyydessä on kysymys tähän verrattavissa olevasta asiasta.

253 §. *Edellytykset vaativan tasoisen rakennusvalvontaviranomaisen järjestämiselle.* Pykälä olisi uutta sääntelyä ja liittyy 263 §:n sääntelyyn kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta. Rakennusvalvontaviranomainen voisi olla vaativan tasoinen yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen olisi vaativan tasoinen yksittäisen olennaisen teknisen vaatimuksen osalta silloin, kun kunnan rakennustarkastajalla tai jollakin muulla kunnan rakennusvalvontatehtävää suorittavalla muulla viranhaltijalla olisi kelpoisuus toimia 243 ja 244 §:n mukaisesti vaativan tasoisen suunnittelutehtävän suunnittelijana kyseistä olennaista teknistä vaatimusta koskevassa suunnittelutehtävässä tai vaihtoehtoisesti hänellä olisi 247 ja 248 §:n mukaisesti vaativan tasoisen työnjohtotehtävän pätevyys. Kunnan eri viranhaltijoilla voisi olla kelpoisuus eri suunnittelu- tai työnjohtotehtäviin. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen taso määräytyisi siten kunnan palveluksessa olevan henkilöstön koulutuksen ja kokemuksen perusteella. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen olisi tavanomainen niiden olennaisten teknisten vaatimusten osalta, joiden erityisosaamista kunnan palveluksessa olevalla henkilöstöllä ei olisi. Rakennustarkastajalta vaadittava pätevyys koskisi tavanomaista rakennusvalvontaviranomaista.

Jos kunta haluaisi järjestää rakennusvalvonnan vaativan tasoisena, vähimmäisedellytyksenä olisi, että kunnan rakennustarkastajalla tai muulla rakennusvalvontatehtävää suorittavalla viranhaltijalla olisi rakennussuunnittelun, rakennesuunnittelun ja talotekniikan vaativan suunnittelutehtävän edellyttämä pätevyys. Toisin sanoen rakennusvalvonta on yksikkönä vaativan tasoinen, jos sen viranhaltijoiden asiantuntemus kattaa kaikki kolme osa-aluetta.

30 luku **Vastuu**

254 §. *Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus.* Säännös vastaisi asiasisällöltään pääosin nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 119 §:ä. Rakennushankkeeseen ryhtyvä olisi jatkossakin vastuussa siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan säännösten, määräysten ja myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuun pitäminen ennallaan ei tarkoittaisi sitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä olisi jatkossa, kuten nykylainkin mukaan,

hankkeen ainoa vastuullinen taho, sillä päävastuullinen toteuttaja olisi vastuussa rakennustyömaalla tapahtuvasta rakentamisesta. Rakennushankkeeseen ryhtyä vastaisi toiminnallisesta suunnittelusta, oikeiden lähtötietojen toimittamisesta sekä siitä, että rakennetaan käyttötarkoitukseen sopiva rakennus. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu helpottaisi erityisesti niitä rakennushankkeeseen ryhtyviä, jotka eivät tunne alaa, määräyksiä eivätkä ohjeita ja joihin voidaan ajatella kohdistuvan tällä hetkellä kohtuuttoman suuri vastuu riittävän osaamisen puuttuessa. Lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus kohdistuisi kelpoisuusvaatimukset täyttävien suunnittelijoiden palkkaamisen sekä sen varmistamiseen, että muutkin rakennushankkeessa toimivat tahot ovat tehtäviensä tasalla. Muilla rakennushankkeessa toimivilla tarkoitettaisiin niitä henkilöitä, joille tässä laissa on säädetty kelpoisuusvaatimuksia, kuten vastaavaa työnjohtajaa. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä pitäisi olla rakennushankkeen vaativuuden kannalta tarvittavat edellytykset hankkeen toteuttamiseen. Hankkeen vaativuudesta säädettäisiin 265 §:ssä. Tarvittavia edellytyksiä rakennushankkeen toteuttamiseksi olisivat jatkossakin muun muassa osaamiseen liittyvät resurssit. Myös riittävä aika niin suunnitteluun kuin toteutukseenkin kuuluu olennaisena tekijänä resursseihin.

Ennen rakennuslain niin sanottua ensimmäistä osauudistusta (557/1989) viranomaisen valvontatehtävä – ja sitä kautta vastuu – oli laajaa ja kaikenkattavaa. Osauudistuksessa viranomaisen valvonta- ja tarkastusvastuun rinnalle säädettiin rakennushankkeeseen ryhtyvälle vastuu huolehtia rakennustyön riittävästä valvonnasta ja tarkastamisesta. Samalla viranomaisvalvonnan laajuus sovitettiin hankkeen laatuun ja laajuuteen sekä hakijan käytössä olevaan asiantuntemukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kehitti näitä suhteutetun valvonnan periaatteita edelleen. Perusvastuu rakennushankkeesta säädettiin hankkeeseen ryhtyvälle (MRL 119 §). Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen. Viranomaisen valvontatoimen lähtökohdaksi säädettiin yleinen etu (MRL 124 §). Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti viranomaiselle kuuluvan valvontatehtävän laajuus ja laatu määräytyvät rakennushankkeen vaativuuden, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksen ja ammattitaidon sekä muiden valvonnan tarpeeseen vaikuttavien seikkojen kautta.

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle säädetty vastuu on lähtökohtana toisaalta luonnollinen mutta samalla kritiikille altis. Rakennushankkeeseen ryhtyvien kirjo on suuri. Joukossa on kokeneita ammattirakennuttajia, jotka toteuttavat hankkeita päätyönään ja joilla on tukenaan usein suuren organisaation tuki. Vastapainona ovat niin sanotut kertarakennuttajat ja tavalliset, luonnollisten henkilöiden omistamat asuinyhteisöt, joilla ei ole sen enempää rakennusalan koulutusta kuin kokemusta. Kaikista rakennushankkeista asuinrakennuksia on lukumäärältään noin 85 prosenttia ja niistä pientaloja noin 75 prosenttia. Maallikkorakennuttajien hoitamien hankkeiden määrä on huomattava, varsinkin kun mukaan luetaan erilaiset korjaus- ja muutostyöt. Korjausrakentamisen volyymi on Suomessa jo suurempi kuin uudisrakentamisen. Uudisrakentamisessa yksittäisen pientalon ja lomarakennuksen rakentaminen on tyyppiesimerkki maallikkovetoisesta hankkeesta. Vaikka hankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu, että hankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat, ei kokematon hankkeeseen ryhtyvä välttämättä miellä rooliansa, tai sitten esimerkiksi kustannusten minimoimiseksi tyytyy vähemmän osaaviin sopijakumppaneihin. Urakka- ja vastaavien sopimusten tekeminen vaatii myös ammattitaitoa, olkoonkin, että sopimuksissa usein käytetään vakioehtoja.

Erona nykyiseen huolehtimisvelvollisuuteen rakennushankkeeseen ryhtyvälle säädettäisiin velvollisuus varata kylliksi aikaa sekä rakennuksen suunnitteluun että varsinaiseen rakentamiseen.

Velvollisuus voi koskea rakennushankkeeseen ryhtyvää silloin, kun hankeaikataulu on rakennushankkeeseen ryhtyvän päätösvallassa. Yksi suurimmista latuun liittyvistä ongelmista on liian lyhyt rakentamisaika. Rakennuksen hyvän laadun ja siten pidemmän elinkaaren kannalta olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, että rakennustyö voidaan suorittaa sille varatussa ajassa.

255 §. *Pääsuunnittelija.* Erityisen pääsuunnittelijan vaatimus oli maankäyttö- ja rakennuslaissa uutta verrattuna rakennuslakiin. Pääsuunnittelijalla tarkoitetaan rakennuksen suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta vastaavaa. Pääsuunnittelija on koordinaattori, eikä pääsuunnittelutehtävä itsessään ole suunnittelua sanan perinteisessä merkityksessä. Vaikka pääsuunnittelija vastaa suunnittelun kokonaisuudesta, vastaa kulloisenkin suunnitelman laatinut suunnittelija kyseessä olevan suunnitelman sisällöstä. Pääsuunnittelija voi toimia pääsuunnittelutehtävän ohella samassa hankkeessa esimerkiksi rakennussuunnittelijana.

Pääsuunnittelijan rooli on vakiintunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Pääsuunnittelijan tehtävät täsmentyvät asetustasolla. Sekä pääsuunnittelijan että vastaavan työnjohtajan tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Nykyinen asetus on annettu 12.3.2015.

Pääsuunnittelijan tehtävissä korostuvat paitsi vastuu siitä, että suunnitelma muodostaa toimivan kokonaisuuden ja täyttää sen laadulle asetettavat vaatimukset, myös vastuu suunnitelmien vaatimustenmukaisuudesta ja hyvästä rakennustavasta. Niin ikään pääsuunnittelijan vastuisiin kuuluisi vastuu eri suunnitelmien yhteensovittamisesta sekä sovitun aikataulun toteutumisen seurannasta. Suunnittelutyölle olisi varattava sen vaatima aika. Luonnollista on, ettei vastuu ulotu toisten laatimien suunnitelmien yksityiskohtiin. Pääsuunnittelijan tulee kuitenkin varmistua, että hankkeessa mukana olevat suunnittelijat ovat perillä suunnitelmille asetettavista vaatimuksista ja niitä myös noudattavat. Maininnalla hyvästä rakennustavasta halutaan muistuttaa siitä, että määräyksissä asetettava vaatimustaso kuvastaa kulloistakin vähimmäistasoa. Yhteistyö hankkeeseen ryhtyvän kanssa on keskeistä. Pääsuunnittelijalla säilyisi nykyinen velvollisuus huolehtia siitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä saa tiedon huolehtimisvelvollisuutensa kannalta merkityksellisistä suunnittelua koskevista seikoista. Pääsuunnittelijalle säädettäisiin mahdollisuus avustaa rakennushankkeeseen ryhtyvää rakennus- ja erityissuunnittelijoiden valinnassa. Tämä vastaisi RT-korttiin 103254 kirjattua käytäntöä pääsuunnittelun tehtävistä PS18.

Toinen muutos nykytilanteeseen verrattuna olisi viiden vuoden vastuuaika tehtävien täyttämistä koskien. Vastuu koskisi vastuuta suunnittelun kokonaisuudesta ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Vastuu ei koskisi virhettä, joka johtuisi pääsuunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, kuten urakoitsijan rakentamista koskevasta, suunnitelmien vastaisesta suorituksesta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta. Vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pääsuunnittelijan tehtävistä.

256 §. *Rakennussuunnittelija.* Rakennussuunnittelijasta tuli säännös lakiin vuonna 2014 (41/2014). Aiemmin rakennussuunnittelijasta oli mainintoja ympäristöministeriön asetuksen (RakMK osa A2, 2002) selostuksissa ja ohjeissa.

Tavallista on, että hankkeen pääsuunnittelija toimii myös saman hankkeen rakennussuunnittelijana. Rakennussuunnittelijalle kuuluu lupamenettelyssä tarvittavien pääpiirustusten laatiminen. Jos hankkeessa on useita rakennussuunnittelijoita, on suunnittelijoista yksi syytä nimetä vastaavaksi rakennussuunnittelijaksi.

Rakennussuunnittelijalla on oltava käytössään suunnittelussa tarvittavat lähtötiedot. Jos luottamussuhde rakennussuunnittelijan ja hankkeeseen ryhtyvän kanssa ei toimi, on rakennussuunnitteluun kuuluvia tehtäviä vaikea hoitaa. Jos rakennussuunnittelija vaihtuu projektin aikana, on vaihdoksesta viipymättä informoitava lupaviranomaista.

On tavallista, että rakennustyön aikana suunnitelmiin tulee muutoksia. Rakennussuunnittelijan on päivitettävä laatimiinsa suunnitelmiin tiedot rakennustyön etenemisestä sekä tehdyt työnaikaiset muutokset, oli kysymyksessä suunnittelumalli tai tiedot koneluettavassa muodossa. Päävastuullisen toteuttajan on toimitettava tiedot rakennuskohteen etenemisestä sekä työmaalla tapahtuneista muutoksista rakennussuunnittelijalle. Suunnitelmasta poikkeamisesta rakennustyön aikana säädetään erikseen. Pakollisen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laatiminen kuuluu rakennussuunnittelijan velvollisuuksiin oman suunnittelutehtävänsä kattamilta osin.

Muutoksena nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna rakennussuunnittelijan vastuulle kuuluvien tehtävien täyttämistä koskisi viiden vuoden vastuu. Vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään. Vastuu ei koskisi virhettä, joka johtuisi suunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, kuten urakoitsijan rakentamista koskevasta, suunnitelmien vastaisesta suorituksesta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta.

257 §. *Erityissuunnittelija*. Rakennussuunnittelijan lisäksi tarvitaan vähänkin suuremmissa hankkeissa yksi tai useampia erityissuunnittelijoita. Tyypillisiä erityissuunnittelijoita ovat rakennesuunnittelija, lvi- tai talotekniikkasuunnittelija sekä kiinteistön vesi- ja viemärilaitteiden suunnittelija. Geotekninen suunnittelu sekä piha- ja maisemasuunnittelu ovat omia erityisaloja. Paloteknistä suunnittelua ja akustista suunnittelua varten tarvitaan myös enenevässä määrin oman erityisalan osaajia. Historiallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaiden kohteiden korjaus- ja muutoshankkeissa on usein tarpeen turvautua rakennushistorian erityisasiantuntijoihin.

Erityissuunnittelijan tehtävät ovat samankaltaisia kuin rakennussuunnittelijalle kuuluvat tehtävät, mutta tiettyyn spesifiin osaamisalueeseen keskittyvinä yleensä suppeampia. Hankkeesta riippuen erityissuunnittelu voi olla työmäärältänsä laajempikin kuin rakennussuunnittelu. Esimerkiksi maanalaisissa hankkeissa kalliotekninen suunnittelu voi olla koko projektin vaativin osa-alue. Erityissuunnittelu voi myös muodostaa niin laajan kokonaisuuden, että joku erityissuunnittelijoista on syytä nimetä kyseisen suunnittelun vastaavaksi erityissuunnittelijaksi. Tarvittaessa erityissuunnittelu voidaan rakennushankkeen luonteesta ja ominaisuuksista riippuen vastuuttaa lukuisille saman osa-alueen suunnittelijoille, joilta vaadittava kelpoisuus voi myös olla eritasoista. Vastaavan erityissuunnittelijan olisi erityisesti huolehdittava, että erillistehtävinä laaditut suunnitelman osat muodostaisivat keskenään toimivan kokonaisuuden. Suunnittelun kannalta hyvän rakennustavan vaatimusten täyttyminen tarkoittaisi suunnitelman osuutta, ei toteutusta.

Erityissuunnittelijan vastuulle kuuluvien tehtävien täyttämistä koskisi viiden vuoden vastuuaika kuten pääsuunnittelijaa ja rakennussuunnittelijaakin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa erityissuunnitelma olisi ollut virheellinen ja rakennustyö olisi tehty erityissuunnitelman mukaisesti, olisi erityissuunnittelija velvollinen korvaamaan suunnitelmassa olleesta virheestä aiheutuneen vahingon. Vastuu ei koskisi virhettä, joka johtuisi suunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, kuten esimerkiksi urakoitsijan rakentamista koskevasta, suunnitelmien vastaisesta suorituksesta taikka rakennuksen käytön aikaisista laiminlyönneistä.

Erityissuunnittelijan olisi päivitettävä laatimiinsa suunnitelmiin tiedot rakennustyön etenemisestä sekä tehdyt työnaikaiset muutokset, oli kysymyksessä suunnittelumalli tai tiedot konelu-

ettavassa muodossa. Päävastuullisen toteuttajan on toimitettava tiedot rakennuskohteen etenemisestä sekä työmaalla tapahtuneista muutoksista erityissuunnittelijalle. Suunnitelmasta poikkeamisesta rakennustyön aikana säädetään erikseen.

Ympäristöministeriön lukuisissa asetuksissa on tarkentavia määräyksiä eri alojen erityissuunnittelijoista ja heille kuuluvista tehtävistä. Esimerkiksi rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoista annetun ympäristöministeriön asetuksen (1047/2017) 13 ja 19 §:ssä on määrätty erityissuunnittelijalle yksityiskohtaisia suunnittelutehtäviä. Valtaosassa Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvista asetuksista on yleisesti säädetty, kuinka pääsuunnittelijan, erityissuunnittelijan ja rakennussuunnittelijan on tehtävänsä mukaisesti huolehdittava rakennuksen suunnittelussa kulloistenkin vaatimusten täyttämisestä.

258 §. *Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu*. Vastuu ja laatu kytkeytyvät yhteen. Rakentamisen viranomaisvalvonta ei ulotu seikkoihin, joiden sääntely perustuu muuhun kuin rakentamista koskevaan lainsäädäntöön. Erityisesti näin on laita yksityisoikeudellisten sopimusten ja vastaavien osalta. Toisaalta monissa yksityisoikeuteen ja sopimusvapauteen kuuluvissa järjestelyissä viitataan rakentamiselle viranomaismääräysten kautta asettuviin vähimmäisvaatimuksiin. Sopimusvapauden ja sopimuksiin perustuvan vastuun rinnalla on myös pakottavaa lainsäädäntöä, jolla turvataan asunnon ja kiinteistön ostajan asemaa.[96]

Suunnittelutehtävä perustuu toimeksiantosuhteeseen. Tehtävä on luonteeltaan konsultointia, jolloin tilanteeseen voidaan usein soveltaa konsulttitoiminnan yleisiä sopimusehtoja (KSE). Muun kuin kuluttajana toimivan tilaajan ja konsultin sopimussuhdetta ei säännellä pakottavalla lainsäädännöllä. Sopimussuhteessa voidaan käyttää muitakin vastuu- ja sopimusrikkomusklausuuleja kuin konsulttitoiminnan yleisistä sopimusehdoista ilmenee. Vahingonkorvauslain pääsäännön mukaan laki ei koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta, ellei vahingonkorvauslaissa tai muussa laissa toisin säädetä (Vahingonkorvauslaki 1 luvun 1 §).

Suunnittelijan yksityisoikeudellisesta vastuusta ei ole omaa erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi pääsuunnittelijan korvausoikeudellinen vastuu on sopimusvastuuta. Viranomaisen mahdollisuudet asettaa pääsuunnittelija tai muu suunnittelija vastuuseen ovat heikot. Sama tilanne koskee vastuullisia työnjohtajia. Myös heidän korvausoikeudellinen vastuunsa on sopimusperustaista.

Pelkästään urakkasopimuksia koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Kuluttajasuhteissa suoritettaviin urakoihin sovelletaan kuluttajansuojalain (16/1994) pakottavia säännöksiä kuluttajan hyväksi. Rakennusalan järjestöt ovat laatineet urakkasopimusmalleja, joita käytetään yleisesti. Ammattimaisessa rakennuttamisessa käytetään säännönmukaisesti rakennusalan järjestöjen keskenään hyväksymiä rakennusalan yleisiä sopimusehtoja (YSE). Käytössä olevat sopimusehdot ovat vuodelta 1998.

Vastuunjakoa koskevat ehdot ovat olennainen osa yleisiä sopimusehtoja. Suorituksen sopimuksenmukaisuuden takuuaika on yleisten sopimusehtojen mukaan kaksi vuotta. Takuuajan jälkeen todistustaakka virheistä kääntyy tilaajan tappioksi. Urakoitsija vastaa takuuajan jälkeen yleisten sopimusehtojen mukaan vain sellaisista virheistä, joiden tilaaja näyttää aiheutuneen urakoitsijan törkeästä laiminlyönnistä, täyttämättä jääneestä suorituksesta tai olevan seurausta sovitun laadunvarmistuksen olennaisesta laiminlyönnistä ja joita tilaaja ei ole kohtuuden mukaan voinut

[96] Lauri Jääskeläinen: Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa? Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 70–105.

havaita vastaanottotarkastuksessa eikä takuuaikana. Tästäkin vastuusta urakoitsija on vapaa, kun kymmenen vuotta on kulunut rakennuskohteen vastaanottamisesta tai, mikäli vastaanottotarkastusta ei ole pidetty, siitä päivästä, jolloin rakennuskohde on otettu käyttöön.

Keskustelua on käyty siitä, onko kahden vuoden takuuaika rakennusurakoiden osalta liian lyhyt. Monet rakennuksen puutteet ja virheet saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluttua. Toisaalta, mitä pitempi aika rakennuksen valmistumisesta on kulunut, sitä vaikeampi on luotettavasti osoittaa, miltä osin kysymys on normaalin käytön aiheuttamasta kulumisesta ja mahdollisesti muista, urakoitsijan vaikutuspiirin ulkopuolella olevista seikoista. Urakointia harjoittavien yritysten elinkaari ei myöskään välttämättä ole vuosikymmeniä kestävä.

Mikään ei estä tekemästä urakkasopimuksia, joissa takuuajan pituudeksi sovitaan yli kaksi vuotta. Tutkimustuloksia, onko pitempiä takuuaikoja käytetty, ei ole. Arvio on, että normaalissa tuottajamuotoisessa rakentamisessa ei käytännössä sovelleta yli yleisten sopimusehtojen meneviä takuuaikoja. Yksittäisissä erikoiskohteissa, joissa rakennus jää tilaajan käyttöön pitkäksi aikaa, voi tilanne olla toinen. Kertarakennuttajien mahdollisuudet neuvotella tavanomaista pidemmistä vastuuajoista ovat heikot.

Urakkasopimuksiin liittyviä riitoja ratkaistaan usein välimiesmenettelyssä. Yleisten sopimusehtojen vakioehtojen mukaan oletusarvona on riitaisuuksien saattaminen käräjäoikeuteen. Muista riitojen ratkaisukeinoista tulee urakkasopimuksessa erikseen sopia. Välimiesmenettelyn lisäksi tunnetaan muitakin vapaaehtoisia sovittelumenettelyjä. Käräjäoikeuksissa on mahdollista käyttää sovintomenettelyä soveltamalla lakia riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005).

Urakkariitojen käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa on usein pidetty riskialttiina ja aikaa vievänä. Alioikeuksien tuomareilla ei välttämättä ole kokemusta rakennusurakoihin liittyvistä yksityiskohdista, mikä saattaa johtaa osapuolten kannalta yllättäviin ratkaisuihin. Riidat jatkuvat silloin yleensä ylemmissä oikeusasteissa toisin kuin välimiesoikeuden ratkaisut, jotka ovat heti täytäntöönpantavissa. Havaintojen mukaan myös suuriin rakennushankkeisiin liittyviä erimielisyyksiä ratkaistaan aikaisempaa enemmän yleisissä tuomioistuimissa.[97]

Rakentamiseen on myös esitetty pakollisia virhevakuutuksia. Selvitysmies Risto Mäkisen raportissa rakentamisen vastuusta ja laadusta (1997) keskeisenä ehdotuksena oli 25 vuoden virhevakuutus valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon ja 20 vuoden virhevakuutus asunto-osakeyhtiöihin.[98] Keskusteluissa (2019) eräiden suomalaisten vahinkovakuutusyhtiöiden kanssa yhtiöt ovat itse arvioineet, että kattavamman virhevakuutuksen hinta nousisi helposti vähintään kuuteen prosenttiin rakennuksen rakentamiskustannuksista. Samantapaisia tuloksia on saatu ulkomaisista esimerkeistä (Ranska, Belgia).[99] Vakuutusmaksut ovat kuitenkin liikesalaisuuksia eikä niistä ole saatavilla tarkkoja tietoja.

Asuntokauppalaki (843/1994) säädettiin poistamaan asunto-osakkeen kauppaan liittyneitä epäkohtia. Erityisesti asunnon virheet olivat aiheuttaneet oikeudenmenetyksiä. Asuntokauppalaki koskee asunto-osakkeiden ja muiden asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien yhteisöosuuksien kauppaa, ostajan oikeudellisen ja taloudellisen aseman suojaamista rakentamisvaiheessa sekä eräitä muita edellä tarkoitettujen asuntojen ja asuntoyhteisön muiden tilojen tuotantoon ja

[97] Juha Ryynänen: Urakkasopimuksen muutokset. Keuruu 2016, s. 15.
[98] Risto Mäkinen: Rakentamisen vastuut ja laatu. Selvitysmiehen raportti. Ympäristöministeriö 1997.
[99] Building Defect Insurance in Belgium and France. Ernst & Young Oy 20.6.2019.

myyntiin liittyviä oikeussuhteita. Asuntokauppalakia sovelletaan myös loma-asunnon kauppaan. Kiinteistön kauppaa koskee maakaari. Myös vuokraoikeuden ja sillä olevan rakennuksen kauppaan sovelletaan osin maakaaren säännöksiä. Vuoden 2005 uudistuksessa asuntokauppalain rakentamisvaiheen suojajärjestelmän kattavuutta, suorituskyvyttömyysvakuutta, virheilmoituksia ja eräitä muita seikkoja täsmennettiin (795/2005).

Asuntokauppalaissa tarkoitetaan rakentamisvaiheella ajanjaksoa, joka edeltää asuntoyhteisön uuden tai uudisrakentamiseen verrattavalla tavalla korjausrakennetun rakennuksen taikka yhteisölle myöhemmin lisää rakennettavien uusien asuinhuoneistojen valmistumista. Rakentamisvaihe päättyy, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt yhteisön rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöön otettaviksi ja yhteisölle on valittu uusi hallitus. Ostajaa suojataan rakentamisvaiheessa asuntokauppalain 2 luvun säännöksillä. Valmiin uuden asunnon kauppaa koskee asuntokauppalain 4 luku. Käytetyn asunnon kaupasta säädetään asuntokauppalain 6 luvussa. Sopimusehto, jolla vähennetään osakkeenostajalle tai asuntoyhteisölle kuuluvia rakentamisvaiheen oikeuksia, on mitätön. Asuntokauppalain 4 luvun säännöksiä valmiin uuden asunnon kaupasta sovelletaan, kun perustajaosakas joko rakentamisvaiheessa tai sen jälkeen myy asunnon ensimmäistä kertaa käyttöön otettavaksi. Jos perustajaosakas ensin vuokraa uuden asunnon ja vasta sen jälkeen sen myy, sovelletaan käytetyn asunnon kauppaa koskevia asuntokauppalain 6 luvun säännöksiä. Uuden ja käytetyn asunnon kaupan virheet voivat olla taloudellisia tai oikeudellisia. Erikseen on säädetty seuraamuksista kaupan kohteen luovutuksen viivästymisestä sekä uuden että käytetyn asunnon kaupassa. Uutta valmista asuntoa ostettaessa on ostajalla velvollisuus tarkastaa asunto ennen kaupantekoa. Ostajalla on kuitenkin oikeus luottaa siihen, että uusi tai peruskorjattu asunto on tällaiselta asunnolta yleensä edellytettävässä kunnossa eikä ostajan tarvitse erikseen ryhtyä ennen kaupantekoa tutkimaan rakennus- tai korjaustyön asianmukaisuutta. Uuden asunnon osalta myyjän on järjestettävä vuositarkastus aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt käyttöönotettavaksi rakennuksen, jossa asunto sijaitsee (AsKL 4:18). Viimeistään vuositarkastus on järjestettävä 15 kuukauden kuluttua käyttöönoton hyväksymisestä.

Asuntokauppalakia täydennettiin suorituskyvyttömyysvakuutta koskevilla säännöksillä vuonna 1997. Säännöksiä on moneen kertaan muutettu. Asuntokauppalaki sisältää säännöksiä myös rakennusvaiheen vakuudesta. Suorituskyvyttömyysvakuus on perustajaosakkaan vastuulle kuuluva pakollinen vakuus vakuuttaa rakennusvirheet kymmenen vuoden ajalle. Vakuudella suojataan ostajia uudiskohteissa (uusissa tai peruskorjatuissa) urakoitsijan maksukyvyttömyyttä vastaan. Vakuuden hinta vaihtelee riippuen muun muassa urakoitsijan yrityshistoriasta ja vakavaraisuudesta.

Kauppaturvavakuutuksen nimellä on markkinoitu käytetyn asunnon myyjälle vapaaehtoista vakuutusta. Aiemmin puhuttiin myös piilovirhevakuutuksesta. Vakuutuksia on otettu vain muutamaan prosenttiin asuntokaupoista.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle. Tämä pitää sisällään vastuun rakennusvirheistä ja niiden korjaamisesta.

Päävastuullinen toteuttaja kantaisi toteutusvastuun rakennushankkeesta. Toteutusvastuulla tarkoitettaisiin rakennuskohteen toteuttamista suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan, hyvän rakennustavan ja sopimuksen mukaisesti. Vastuu koskisi nimenomaisesti rakennustyötä ja sen toteuttamista koskevia säännöksiä. Päävastuullinen toteuttaja ei vastaisi suunnitelmista, vaan vastuu niistä kuuluisi suunnittelijoille. Säännöksillä tarkoitettaisiin tässä laissa ja sen nojalla annettuja olennaisia teknisiä vaatimuksia.

Päävastuullinen toteuttaja olisi taho, jolla olisi parhaat rakennustyön aikaiset edellytykset vaikuttaa laadukkaaseen lopputulokseen. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun tarkoituksena olisi nimenomaisesti pyrkimys vaikuttaa toimintaan rakennustyömaalla, ei muuttaa asuntokauppalain tai kuluttajansuojalain säännöksiä virhevastuusta.

Suunnittelun osalta vastuu jakaantuisi pääsuunnittelijan ja jokaisen suunnittelijan kesken kyseisen suunnitelman olennaisten teknisten vaatimusten osalta nykyiseen tapaan. Sama koskisi vastaavaa työnjohtajaa ja erityisalan työnjohtajia.

Päävastuullinen toteuttaja vastaisi omien alihankkijoidensa suorituksesta kuin omastaan. Päävastuullisella toteuttajalla olisi omasta ja aliurakoitsijoidensa suorituksesta pääsuunnittelijan koordinointivastuun kaltainen yhteensovitusvastuu toteutuksen kokonaisuudesta ja ennen kaikkea siitä, että aliurakoitsijoiden työt muodostavat kokonaisuuden. Viiden vuoden vastuuaika ei koskisi aliurakoitsijoita, vaan päävastuullinen toteuttaja voisi sopia vastuuajasta aliurakoitsijan kanssa. Jos rakennushankkeeseen ryhtyvä haluaisi käyttää sivu-urakoitsijoita, se olisi mahdollista, mutta tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaisi itse urakoiden solmukohdista. Päävastuullinen toteuttaja ei olisi vastuussa sivu-urakoitsijoista lukuun ottamatta tilannetta, jolloin rakennushankkeeseen ryhtyvä toimisi itse myös päävastuullisena toteuttajana. Päävastuullisen toteuttajan yhteensovitusvastuu ei ulottuisi sivu-urakoihin. Sivu-urakoitsija vastaisi rakennushankkeeseen ryhtyvälle omasta osuudestaan samojen asioiden suhteen kuin päävastuullinen urakoitsija.

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuulla ei ole tarkoitus rajoittaa eri urakkamuotojen käyttöä. Jos rakennushanke toteutettaisiin esimerkiksi allianssimallilla, olisi toteutusvastuu lähtökohtaisesti allianssilla yhteisesti ja toteutusvastuu sopisi ajatuksellisesti allianssin sopimusosapuolten keskinäisessä suhteessa yhteisesti kannettavaksi. Tarkkaan ottaen päävastuullisena toteuttajana toimisi työmaalla käytännössä allianssin sopimusosapuoli, joka vastaisi työmaan yleisestä johtovelvollisuudesta sekä lainsäädännön mukaisista päätoteuttajan velvollisuuksista. Tämä taho huolehtisi esimerkiksi tietojen välittämisestä rakennussuunnittelijalle toteumamallin laatimista varten. Vaikka allianssi ei ole oikeushenkilö, allianssi voisi kantaa yhdessä toteutusvastuusta aiheutuvaa taloudellista riskiä samoin kuin allianssissa sopimuspuolilla on yhteinen vastuu esimerkiksi hankkeen tavoitteisiin pääsemisestä, rakentamisesta, aikataulusta, kustannuksista ja laadusta, sillä päävastuullisen toteuttajan vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään, ei allianssin ulkopuoliseen toimijaan. Päävastuullisen toteuttajan vastuusta mahdollisesti aiheutuvat kulut kuuluisivat asiallisesti allianssin jälkivastuuvaiheen kustannuksiin sekä virheiden ja korjausten kustannuksiin.

Rakennushankkeessa voisi olla useita perättäisiä päävastuullisia toteuttajia siten, että vastuun rajat on selkeästi erotettu. Yksi päävastuullinen toteuttaja voisi huolehtia esimerkiksi maanrakennustöistä, toinen perustustöistä ja kolmas rakennuksen pystyttämisestä. Päävastuullista toteuttajaa ei voisi vaihtaa esimerkiksi kesken rakennuksen pystyttämisen. Päävastuullisen toteuttajan vaihtuessa olisi käytävä yksityiskohtaisesti läpi, missä vaiheessa rakennushanke on ja mitä on jo toteutettu, jotta vastuun siirto olisi jälkikäteen selvää kaikille osapuolille.

Päävastuullinen toteuttaja voisi hankkia vastuuvakuutuksen. Vakuuksia ei edellytettäisi. Olennaista olisi dokumentoida eri rakennusvaiheet. Rakennustyön toteutuksessa käytettäisiin kolmannen osapuolen tarkastusta varsinaisen viranomaisvalvonnan ohella. Rakennuksen luovutuksen yhteydessä tehtäisiin laadun mittauksia.

Päävastuullisen toteuttajan tehtävien hoitamiseen liittyvä vastuuaika olisi viisi vuotta. Päävastuullisen toteuttajan vastuuaika tarkoittaisi sitä, että vastuuajan kuluessa ilmenneet virheet olisi

korjattava tai korvattava niiden korjauskustannukset. Todistustaakka siitä, että virhe ei ole aiheutunut rakentamisesta vaan rakennuksen väärästä käytöstä olisi päävastuullisella toteuttajalla. Tässä toteumamalli muodostaisi päävastuullisen toteuttajan todisteen rakennustyön etenemisestä. Viiden vuoden vastuuaika ei vaikuttaisi asuntokauppalain 2 luvun 19 §:n mukaiseen vakuuden vapauttamiseen, vaan vakuutuksen tai takauksen olisi edelleen oltava voimassa kymmenen vuotta. Viiden vuoden vastuuaikaa ei voisi sopia lyhemmäksi, joten yleisten sopimusehtojen mukaista kahden vuoden takuuaikaa ei enää voisi sopimuksissa käyttää. Jos osapuolet haluaisivat sopia viittä vuotta pidemmästä vastuuajasta, se voisi olla yksityisoikeudellisella sopimuksella mahdollista. Näin ollen yleisten sopimusehtojen mukainen kymmen vuoden takuuaika voisi tulevaisuudessakin olla mahdollinen. Tätä puoltaisi myös yleinen kymmenen vuoden vanhenemisaika. Taloteknisten laitteiden takuuajat voivat olla viittä vuotta lyhempiä. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu koskee nimenomaisesti rakentamista työmaalla. Päävastuullinen toteuttaja ei voisi joutua laitevalmistajan antamaa takuuta pidempään vastuuseen laitteen toiminnasta.

Vastuuajan pidentäminen lisäisi elinkaariajattelua. Vastuun selkeä määrittely johtaisi laadukkaampaan suunnitteluun, materiaaleihin ja toteutukseen. Muutos nostaisi alkuvaiheessa rakentamisen kustannuksia ja johtaisi uusiin sopimusmalleihin. Aikaa myöten kustannusrasitus tasaantuisi ja voisi tuoda yhteiskunnalle kokonaistaloudellisia säästöjä muun muassa terveydenhoitomenoissa. Alustavissa vakuutusyhtiön taholta tehdyissä arvioissa on pitemmän vastuuajan kustannuslisäyksen verrattuna nykyiseen ilmoitettu olevan luokkaa kaksi–kolme prosenttia. Arvio on kuitenkin vain suuntaa-antava. Varsinkin alkuvaiheessa ja silloin kun kysymyksessä on urakoitsija, josta ei ole aiempia kokemuksia, voi nykyistä pidemmän vastuuajan kustannus olla edellä mainittua huomattavasti suurempi.

Päävastuulliseen toteuttajaan sovelletaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 ja 5a §:n mukaisia velvoitteita. Lain 5 §:ssä säädetään muun ohella selvityksistä ja todistuksista, joita sopimusosapuolen on annettava tilaajalle. Lain 5 a §:n mukaan velvollisuus koskee myös rakentamistoimintaan liittyvää tilaajaa. Säännöksellä ei heikennettäisi rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeutta vaatia päävastuullista toteuttajaa vastuuseen muun lain nojalla.

Päävastuullinen toteuttaja olisi työmaalla sama taho, joka toimisi työturvallisuuslain (738/2002) mukaisena pääurakoitsijana tai päätoteuttajana.

259 §. *Vastaava työnjohtaja.* Pykälä vastaisi asiallisesti nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 122 §:ää. Pykälän *1 momentin* mukaan rakentamislupaa edellyttävässä rakennustyössä olisi oltava rakennustyötä johtava vastaava työnjohtaja. Jos rakentamislupaa edellyttävässä rakennushankkeessa ei tehtäisi rakennustyötä, ei vastaavaa työnjohtajaakaan tarvittaisi. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, jos vain rakennuksen käyttötarkoitus muutetaan ilman rakennustyön tekemistä. Vastaavan työnjohtajan olisi vastattava rakennustyön kokonaisuudesta ja laadusta sekä huolehdittava, että rakennustyö tehdään rakentamisluvan, rakentamista koskevien säännösten ja määräysten, hyvän rakennustavan sekä sopimuksen mukaisesti. Vastaavalla työnjohtajalla olisi rakentamisen laatuun vaikuttavissa kysymyksissä keskeinen asema ja vastuu suhteessa rakentamisen viranomaisvalvontaan siitäkin huolimatta, että hän olisi yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toimeksiantajaansa. Hän olisi rakennustyössä samassa asemassa kuin pääsuunnittelija suunnittelun osalta. Hän vastaisi rakennustyön kokonaisuudesta ja eri rakennusvaiheiden yhteensovittamisesta. Vastaavan työnjohtajan olisi huolehdittava, että rakennustyön aloittamisesta ilmoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ja että rakennustyön tarkastusasiakirjaa pidetään rakennustyömaalla ajan tasalla.

Pykälän *2 momentissa* olisi valtuus antaa tarkempia säännöksiä vastaavan työnjohtajan työnjohtotehtävistä ja ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä valtioneuvoston asetuksella. Vastaavan työnjohtajan tehtävät ovat vastaavana työnjohtajana toimivan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittäviä asioita, minkä vuoksi asetuksenantovalta ehdotetaan osoitettavaksi valtioneuvostolle.

260 §. *Erityisalojen työnjohtajat.* Pykälä vastaisi asiallisesti nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain 122 a §:ää. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kiinteistön vesi- ja viemärilaitteiston rakentamisesta sekä ilmanvaihtolaitteiston rakentamisesta vastaavista työnjohtajista, jos laitteistojen rakentamisen vaativuus sitä edellyttäisi. Rakennusvalvontaviranomainen arvioisi rakennushankkeen tietojen perusteella, tarvittaisiinko erityisalan työnjohtajaa. Jos rakentamislupaa edellyttävä rakennustyö tai sen osa on vaativa, rakennusvalvontaviranomainen voisi rakentamisluvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana määrätä, että rakennustyössä olisi oltava myös muiden erityisalojen työnjohtajia. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin erityisalan työnjohtajan tehtävistä. Erityisalan työnjohtajan tehtävänä on käytännössä huolehtia, että erityisalan rakennustyö tehdään myönnetyn luvan mukaisesti ja siinä noudatetaan rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä sekä hyvää rakennustapaa. Vastaavan työnjohtajan tarkempia tehtäviä ei olisi tarpeen säätää erityisalan työnjohtajan tehtäviksi soveltuvin osin. Sähkötöiden johtajaa koskevat säännökset ovat sähköturvallisuuslain (1135/2016) 59 §:ssä.

Pykälän *3 momentissa* olisi valtuus antaa tarkempia säännöksiä eritysalojen työnjohtajien työnjohtotehtävistä. Näiden työnjohtajien tehtävät olisivat kyseisessä tehtävässä toimivan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittäviä asioita, minkä vuoksi asetuksenantovalta ehdotetaan osoitettavaksi valtioneuvostolle.

261 §. *Valvoja*. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä ei ole velvollisuutta valvojan nimeämiseen. Jonkin verran niin sanottuja rakennuttajakonsultteja kuitenkin tällä hetkellä käytetään. Jos rakennushankkeeseen ryhtyvä olisi nimennyt valvojan, olisi valvojan valvottava rakennushankkeen toteuttamista rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Valvojalla olisi valvonnan osalta oma viiden vuoden vastuuaika eikä sitä voitaisi sopia lyhemmäksi niin kuin ei muidenkaan tahojen vastuuaikoja.

262 §. *Myötävaikutusvelvollisuus.* Kokonaan uutta sääntelyä olisi myötävaikutusvelvollisuus eli rakennushankkeen osapuolia koskeva velvollisuus tehdä yhteistyötä ja ilmoittaa säännösten ja hyvän rakennustavan vastaisista puutteista ja epäkohdista rakennushankkeeseen ryhtyvälle, pääsuunnittelijalle, päävastuulliselle toteuttajalle tai muulle rakennushankkeen osapuolelle, joka olisi vastuussa kyseisessä asiassa. Myötävaikutusvelvollisuus ei poistaisi kunkin osapuolen omaa vastuutaan eikä loisi omaa, itsenäistä vastuuperustetta.

31 luku **Rakennusvalvonnan järjestäminen**

263 §. *Kunnan rakennusvalvontaviranomainen.* Vapaakuntakokeilu, joka käynnistyi 1980-luvun lopulla, johti kehitystä siihen, että kunnilla on nykyisen kuntalain (410/2015) mukaan valta päättää hallinnon järjestämisestä ja kunnan toimielimistä monin eri tavoin. Kuntalain 30 §:n mukaan kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on sellaista erityislainsäädäntöä, joka rajoittaa kunnan mahdollisuuksia itse päättää sisäisestä hallinnostansa. Kunnan rakennusvalvontaviranomaista voidaan kutsua periaatteessa millä nimellä tahansa. Mikä tahansa monijäseninen toimielin, kunnanhallitusta lukuun ottamatta, voidaan kunnan hallintosäännössä määrätä kunnan rakennusvalvontaviranomaiseksi. Rakennusvalvontaviranomaiseksi voidaan määrätä myös lautakunnan jaosto.

Kunta itse on usein suuri rakennuttaja ja rakentamiseen tarvittavien lupien hakija. Ei ole mitään syytä muuttaa nykyistä järjestelyä, jossa poliittisesti valittuna, rakentamista valvovana viranomaisena ei voi toimia kunnanhallitus. Tätä puoltaa myös se, ettei kuntalain mukainen oikeus ottaa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ulotu lain tai asetuksen mukaisiin lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskeviin asioihin (KuntaL 92 §).

Lupatoimivaltaa on eri kunnissa siirretty laajalti viranhaltijatasolle. Periaatteessa kaikki rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi säädetyt lupa-asiat voidaan voimassaolevan lain mukaan siirtää kunnan hallintosäännöllä viranhaltijan päätösvaltaan. Viranhaltijan siirretyn toimivallan nojalla päättämään asiaan sovelletaan silloin oikaisuvaatimusmenettelyä, jossa päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen, lautakunnan tai muun monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Viranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Sama koskee erilaisia rakennustyönaikaiseen valvontaan liittyviä toimia. Niistä valtaosa on rinnastettavissa juoksevaan hallintoon ja ne ovat usein luonteeltaan päätöksen täytäntöönpanoa. Myös niissä toimivalta on siirretty, ja on syytäkin siirtää, viranhaltijatasolle. Suhteellisen harvoin kokoontuvalla luottamuselimellä ei olisi käytännössä mahdollisuuksia hoitaa käynnissä olevien rakennustyömaiden katselmuksia ja vastaavantyyppisiä viranomaistoimia.

Poikkeuksen mahdollisuudesta siirtää toimivaltaa viranhaltijan ratkaistavaksi muodostavat hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevat asiat. Oikaisuvaatimusten osalta tämä on seurausta jo asian luonteesta. Vaikka oikaisuvaatimus ei vielä ole varsinaista valitusmenettelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) tarkoittamassa merkityksessä, on se rinnastettavissa monilta osin muutoksenhakuun. Säännökset oikaisumenettelystä sisältyvät hallintolain (434/2003) 7 a lukuun. Hallintolain säännökset väistyvät, jos muussa laissa on säädetty toisin. Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Siinä vaiheessa, kun oikaisumenettely tuli rakennuslakiin lain niin sanotun ensimmäisessä osauudistuksessa (557/1989), oikaisuvaatimusajaksi säädettiin 14 päivää. Sama 14 päivän oikaisuvaatimusaika säilytettiin maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 187 §). Toisena poikkeuksena toimivallan siirtomahdollisuudessa ovat hallintopakkoa koskevat asiat. Kysymyksessä ovat kaikki velvoitetyyppiset päätökset, joita rakennusvalvonnassa tehdään. Säännös vastaa kuntalain 91 §:n 3 momenttia, jonka mukaan toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle. Luottamuselimen päätöksestä pääsee valittamaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on joutunut huomauttamaan kunnan rakennusvalvontaviranomaista, kun rakennusvalvontaviranomainen, vastoin esittelijän kantaa, ei ole puuttunut selviin lain rikkomistilanteisiin (Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 20.8.2008 3222/4/06).

Suuri osa Suomen kunnista on pieniä, alle 6 000 asukkaan kuntia. Manner-Suomen 294 kuntien mediaanikoko vuonna 2019 oli 6 066 asukasta, jolloin puolet kunnista on asukasmäärältään tätä pienempiä. Kuusituhatta asukasta on maankäyttö- ja rakennuslaissa rajana, jota suuremmissa kunnissa tulee olla pätevä kaavoittaja (MRL 20 §). Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi.

Pienissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa ei useinkaan ole omaa pätevää kaavoittajaa, koska laki ei sitä edellytä. Kaavoituksen osaaminen, silloin kun sitä tarvitaan, hankitaan ostopalveluna konsulteilta. Näissä kunnissa rakennustarkastaja on usein ainoa tai lähes ainoa jonkinasteisen teknisen koulutuksen omaava asiantuntija. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisointia selvitettäessä on johtopäätöksenä todettu, että yhteistyötarve kaavoituksen kanssa kasvaa, kun rakennusvalvontayksikön koko pienenee. Vuonna 2014 tehdyn kartoituksen mukaan suunnittelutarveratkaisujen valmistelussa ja poikkeamispäätösten

tekemisessä rakennusvalvontaviranomaisella tai sen alaisilla viranhaltijoilla on merkittävä asema useissa kunnissa.

Alueidenkäytön ohjaus, mukaan luettuna rakentamisen sijoittumisharkinta, on itsehallinnollisten kuntien ydintehtäviä. Eri vaiheissa parin viime vuosikymmenen aikana on toistuvasti kiinnitetty huomiota lukumääräisesti enemmistönä olevien pienten kuntien rakennusvalvonnan tilaan. Muun muassa Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevan päätöksen (29.11.2013) mukaan kuntien rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta oli tarkoitus vahvistaa kokoamalla rakennusvalvonta ylikunnallisiksi yksiköiksi. Asiaa selvitettiin tältä pohjalta ympäristöministeriössä. Ympäristöministeriön raportissa vuonna 2015 esitettiin, että tullaan asettamaan laajapohjainen työryhmä arvioimaan raportissa selvitettyjä eri organisaatiovaihtoehtoja. Juha Sipilän hallituskaudella kysymys kytkettiin osaksi maakuntauudistusta (2016). Ehdotuksen mukaan olisi muodostettu maakunnallisia rakennusvalvontoja, jos maakunnan kaikki kunnat olisivat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen. Käytännössä ei maakuntauudistuksen vireillä olon kuluessa löytynyt tällaisia maakuntia. Kun pienempiäkin seudullisia rakennusvalvontoja on yritetty koota, ovat ne usein kaatuneet kuntien erilaisiin näkemyksiin. Kuntaliiton rakennusvalvonnan hallintokyselyn mukaan rakennusvalvonnan tehtävät hoidettiin muualla kuin kunnan omassa lautakunnassa 13 prosentissa kunnista vuonna 2017.

Juuri pienissä kunnissa, joissa teknisen henkilöstön määrä on pieni ja varsinaista pelkästään kaavoitusta hoitavia viranhaltijoita ei ole, koetaan rakennustarkastaja keskeiseksi asiantuntijaksi myös maankäytöllisissä kysymyksissä. Pienissä kunnissa rakentaminen kohdistuu usein alueille, joilla on voimassa korkeintaan maakuntakaava[100]. Tällöin joudutaan ottamaan kantaa mahdollisesti siihen, täyttyvätkö sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella. Tulkinnan rakentamisen sijoittumisen sallittavuudesta tekee silloin käytännössä yleensä rakennustarkastaja. Seudullisessa rakennusvalvonnassa peruskunta jäisi, tilanteesta riippuen, vaille kunnan omaa alueidenkäytön kysymyksiin edes jossain määrin perehtynyttä asiantuntijaa. Tehdyissä selvityksissä ja kuntakyselyissä tätä on pidetty pienen peruskunnan kannalta epäkohtana.

Pykälän *toisessa momentissa* säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta järjestää rakennusvalvontaviranomaisen toiminta tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvontaviranomainen tarkoittaisi sitä, että kunnassa olisi osaamista esimerkiksi tavanomaisen tasoisten pientalojen, kerrostalojen ja tuotantolaitosten valvontaan. Vaativan tasoinen rakennusvalvontaviranomainen tarkoittaisi sitä, että kunnassa olisi erityisosaamista yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta. Toisin sanoen kunnan palveluksessa olisi henkilö, jolla olisi esimerkiksi paloteknisiin asioihin, kosteuden hallintaan tai kantaviin rakenteisiin liittyvää erityisosaamista. Arviointi tavanomaisen ja vaativan tasoisen rakennusvalvonnan välillä perustuisi rakennusvalvonnan henkilöstön pätevyyteen eli koulutukseen ja kokemukseen ja jokainen kunta voisi vapaasti valita, millä osaamisen tasolla varustettua henkilöstöä rakennusvalvonnassa työskentelisi.

Ajatuksena olisi, että kunnat voisivat hyödyntää toistensa erityisosaamista nykyistä laajemmin. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvontaviranomainen voisi ostaa yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta erityisosaamista sitä tarjoavalta vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Vastaavasti rakennusvalvontaviranomainen voisi ostaa resurssia toiselta rakennusvalvontaviranomaiselta esimerkiksi ruuhkan purkuun tai rakennustarkastajan

[100] Jarno Parviainen: Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017. Sivut 44, 98 ja 100.

lomittamista varten. Tämän pykälän mukaisella yhteistyöllä ei olisi vaikutusta kuntalain (410/2015) 8 luvun mukaiseen yhteistoimintaan. Kysymys olisi tässä laissa palvelun ostamisesta toisesta kunnasta yksityisoikeudellisella sopimuksella, ei esimerkiksi kuntalain 49 §:n 2 momentin mukaisesta yhteisestä toimielimestä tai 3 momentin sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta. Kuntalain hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) 49 §:ää koskevien pykäläkohtaisten perustelujen mukaan:" Pykälän 2 momentissa todettaisiin kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodot ja 3 momentissa vastaavasti kuntayhtymien yhteistoiminnan muodot.

Olennaista olisi kuitenkin, että rakentamisluvan ratkaiseminen jäisi aina peruskuntaan riippumatta siitä, onko rakennushanke tavanomaisen vai vaativan tasoinen. Luvan myöntäisi aina se kunta, josta lupaa on haettu, vaikka lupaharkinnassa hyödynnettäisiin toisen rakennusvalvontaviranomaisen osaamista. Virkavastuu olisi luvan myöntävällä kunnalla. Vapaaehtoisen yhteistyön lisäämisestä huolimatta on ensiarvoisen tärkeää, että erityisesti sijoittamislupaan liittyvä harkinta säilyy siinä kunnassa, mistä lupaa on haettu. Se olisi yksi merkittävä tekijä rakennusvalvontojen rakennusteknistä osaamista koskevien resurssien laajemmalla yhteiselle hyödyntämiselle, sillä paikallistuntemusta edellyttävä sijoittuminen ratkaistaisiin aina peruskunnan osaamista hyödyntäen.

264 §. *Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät.* Rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan lähtökohtana on yleinen etu. Viranomainen ei voi valita, kenen hankkeita se käsittelee. Hankkeeseen ryhtyvän tilanne on päinvastainen. Hankkeeseen ryhtyvä valitsee itse suunnittelijat, toteuttajat ja valvojat. Nykyisenkaltainen, rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta koskeva sääntely omaksuttiin 1.1.1990 voimaan tulleessa rakennuslain (370/1958) niin sanotussa ensimmäisessä osauudistuksessa (557/1989). Silloisen rakennuslain 9 §:n uusilla momenteilla siirryttiin kaiken kattavasta julkisen viranomaisen valvonnasta niin sanottuun suhteutettuun valvontaan.

Yleinen etu on sisällöltään joustava. Sillä tarkoitetaan ennen kaikkea korostaa sitä, että rakentamisen kaikinpuolinen onnistuminen yksityiskohtia myöten ei voi olla julkisen vallan vastuupiiriin viime kädessä kuuluva kysymys. Julkinen rakennusvalvonta voi parhaimmillaan edistää ja kannustaa saavuttamaan rakentamisen hyvä lopputulos. Oikea-aikainen ja asiantunteva ennakkoneuvonta on tässä suhteessa osoittautunut tehokkaaksi keinoksi. Rakentamista koskevat määräykset kuvastavat kulloinkin vallalla olevaa käsitystä siitä, mitkä ovat turvallisuuden ja terveellisyyden vähimmäisvaatimuksia, joita pitää myös noudattaa. Viranomaiselle kuuluu osaltaan huolehtia, että näitä vähimmäisvaatimuksia noudatetaan. Keskeisiä kysymyksiä ovat suunnitelmien laatu ja rakennustyön toteutus ammattitaitoisesti ja suunnitelmien mukaisesti. Sen vuoksi erityismenettelyn ja ulkopuolisen tarkastuksen käyttäminen on tietyissä tilanteissa tärkeää.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä säädetään tällä hetkellä asetustasolla. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 § jakaa rakennusvalvonnan tehtävät kolmeen päälohkoon. Kaavojen noudattamisen valvonta tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon kaava ja sen asettamat rajoitukset. Lupien käsitteleminen on rakennusvalvonnan ydintehtävä. Kolmantena tehtävänä mainitaan valvoa osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.

Rakennusvalvonnan tehtäväkenttä pysyisi periaatteessa ennallaan. Tehtävistä on sen sijaan syytä säätää asetuksen sijaan lain tasolla.

Sekä lupien käsittely että rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidosta ja hoidosta huolehtiminen toteuttavat kaavojen noudattamisen valvontaa. Kaavasta ei voi pääsääntöisesti seurata taannehtivia velvoitteita. Tilanne muuttuu toiseksi siinä vaiheessa, kun olemassa olevaan rakennukseen kohdistetaan lupaa edellyttäviä rakentamistoimenpiteitä. Kaavassa voidaan

antaa tarkentavia määräyksiä, miltä osin kaavaa tulee tällöin noudattaa. Kaavassa olevat rakennusta koskevat suojelumääräykset vaikuttavat osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon laajuuteen ja velvoitteisiin, vaikkei mitään lupaa edellyttäviä rakentamistoimenpiteitä toteutettaisi. Myös ympäristöä koskevista suojelumääräyksistä voi velvoitteita seurata.

Rakennuksen kunnossapitovelvollisuus on rakennuslainsäädännön keskeisiä periaatteita. Kunnossapitovelvollisuuden laiminlyöntiin voidaan ja tulee puuttua riittävän ajoissa, jotta rakennus ei kunnossapidon laiminlyönnin takia muutu korjaus- ja käyttökelvottomaksi. Julkisyhteisön omistamat rakennukset, sotilastarkoituksiin rakennettuja lukuun ottamatta, eivät ole missään erityisasemassa tältä osin. Myös niiden kunnossapitoa ja hoitoa tulee rakennusvalvontaviranomaisen valvoa. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa rakennuksen omistajalta puuttuvat käytännössä taloudelliset edellytykset rakennuksen hoitamiseen. Laukaan maneesin 13.2.2013 sortumasta, joka aiheutti yhden henkilön kuoleman ja vammoja usealle, tuomittiin rakennustarkastaja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta rangaistukseen. Korkein oikeus toteaa tuomiossaan (KKO 2018:90) muun muassa: ”Jälkivalvontaan kuuluvaa tarkastusoikeutta ei siis ole rajattu kunnossapitovelvollisuuden laiminlyöntitilanteisiin, vaan se on ulotettu myös säännöstenvastaiseen rakentamiseen. Tarkastamisoikeuden ja samalla velvollisuuden ulottaminen myös näihin tilanteisiin on ollut perusteltua, koska rakentamisen ennakollinen valvonta ei voi olla siten aukotonta, ettei myös rakentamisen turvallisuuden jälkivalvonnalle olisi tarvetta.”

Perinteisesti palo- ja terveysviranomaiset, ympäristönsuojelu- ja museotoimi sekä kaupunkimittaus ovat osallistuneet rakennusvalvontaan. Yhä tärkeämmäksi on tullut rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyö. Monissa suuremmissa kaupungeissa on jo vuosikymmenten ajan toiminut erityyppisiä toimielimiä ottamassa ennakollisesti kantaa rakentamisen kaupunkikuvallisiin ja teknisiin erityiskysymyksiin. Toimielimet antavat lausuntoja vireille saatetuista merkittävimmistä rakentamisen lupahakemuksista. Ne voivat tehdä myös aloitteita. Toimielinten kokoonpano vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa osa toimielimen jäsenistä on muita kuin kunnan viranhaltijoita. Virkakoneiston ulkopuolelta tulevat asiantuntijajäsenet valitaan tällöin tehtävään määräajaksi, esimerkiksi kaksivuotiskaudeksi. Toimielinten kokoonpanosta ja tehtävistä määrättäisiin kunnan hallintosäännöllä, kuten tähänkin asti on tehty. Asiasta on säädetty asetuksessa (MRA 4 §), mutta yhdenmukaisesti rakennusvalvonnan muiden tehtävien kanssa säännös siirtyisi lain puolelle.

265 §. *Rakennushankkeen vaativuus.* Laissa ei ole tällä hetkellä avattu rakennushankkeen vaativuutta. Hankkeen vaativuuden voi ajatella seuraavan suunnittelu- ja työnjohtotehtäville säädetystä neliportaisesta luokituksesta (vähäinen, tavanomainen, vaativa ja poikkeuksellisen vaativa) ja linkittyvän siihen.

Hankkeen vaativuuden kriteerien avaaminen edistää tavoitetta pyrittäessä parempaan rakentamisen laatuun. Julkinen rakennusvalvonta voi suhteuttaa toimintaansa kohdennetummin ja suunnata voimavaroja kriittisiin hankkeisiin. Kriteerit toimivat myös perustana, kun asetustasolla täsmennetään rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia.

Kriteeristö olisi tarkoitettu joustavasti sovellettavaksi. Ehdotetut kriteerit eivät määrittele tarkoilla mittaluvuilla tai vastaavilla hankkeiden vaativuutta. Ne sisältävät kuitenkin yleisiä ja kokemukseen perustuvia tekijöitä, joilla on vaikutusta hankkeiden vaativuuteen. Rakentamista tarkoittavat hankkeet ovat ylipäätänsä luonteeltaan erityyppisiä ja vaihtelevia. Käytännössä olisi vaikea määritellä täsmällisesti ja yksiselitteisesti, minkälainen hanke on kaikissa vaihtelevissa olosuhteissa vaativampi kuin jokin toinen. Liian jäykkä vaativuusluokittelu saattaisi myös tarpeettomasti jarruttaa uusien innovatiivisten suunnittelu- ja toteutusratkaisujen käyttöön saattamista. Toisaalta, pitkäaikainen kokemus hyväksi havaituista ratkaisuista on omiaan vähentä-

mään rakennusvirheiden riskejä, mikä voidaan ottaa huomioon osana hankkeen kokonaisvaativuuden arviointia. Rakennushankkeen vaativuuden arviointi olisi aina tapauskohtaista, esimerkiksi saksalaisen passiivitalon rakentaminen Lappiin tai tavanomaisen talon rakentaminen haastavaan rakennuspaikkaan.

Hankkeen laajuus on usein eräs vaativuuteen korreloiva tekijä. Mitenkään automaattisesti ei suuremmasta hankkeesta kuitenkaan seuraa vaativuuden nousua. Suuri ja kallis kohde voi olla suunnitteluratkaisuiltaan myös yksinkertainen ja noudattaa hyväksi havaittuja periaatteita. Vastaavasti pieni kohde voi ennen kokemattomia ratkaisuja sisältäessään olla vaativa.

Käyttötarkoituksella on yleensä suoraa vaikutusta hankkeen vaativuustasoon. Mitä suuremmalle joukolle ihmisiä rakennus on tarkoitettu pysyvään tai tilapäiseen asumiseen, työntekoon tai oleskeluun, sitä vaativampana voi kohdetta yleensä pitää. Erityisasemassa ovat julkiset palvelurakennukset, joista osa on sellaisia, että niiden käyttö ei perustu pelkkään vapaaehtoisuuteen. Esimerkkeinä näistä ovat oppivelvollisuuden täyttämiseksi rakennetut koulut, mutta myös päiväkodit, terveysasemat, sairaalat ja erilaiset laitokset.

Oma painoarvonsa olisi annettava rakennuspaikalla vallitseville olosuhteille, eli asettaako rakennuspaikka haasteita esimerkiksi maaston muodon tai mahdollisen tulvavaaran vuoksi taikka onko rakennushankkeessa otettava huomioon suojelu- tai muita rakennushistoriallisia näkökohtia.

Rakennusten jatkuva kunnossapito- ja ylläpito ovat olennaisen tärkeitä rakennusten turvallisuudelle ja terveellisyydelle. Suuremmalle kulutukselle alttiin rakennukset, kuten koulut, oppilaitokset ja päiväkodit, ovat ylläpidon kannalta yleensä kriittisempiä kuin harvemmin käytettävät kohteet. Asuin- ja työpaikkarakennukset on tarkoitettu jatkuvaan ja usein kuluttavaan käyttöön. Ne ovat usein tämän ominaisuutensa vuoksi suhteellisen vaativia. Asuin- ja työpaikkarakennusten kirjo on kuitenkin suuri ja kohteiden vaativuustaso voi vaihdella hyvinkin paljon.

Pykälään sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennushankkeen vaativuudesta.

266 §. *Viranomaisvalvonnan laajuus.* Säännöksellä esitetään täsmennettäväksi julkisen rakennusvalvonnan laajuutta siltä osin, mikä koskee rakennustyötä ja sen suorittamista. Rakentamista tarkoittavien lupien käsittely ja rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon valvonta perustuvat eri oikeusohjeisiin. Rakennuksen käytöstä ja kunnossapidosta säädetään omassa luvussaan.

Viranomaisvalvonta noudattaisi vuoden 1989 uudistuksessa (557/1989) säädettyä suhteutetun valvonnan periaatetta, sitä kuitenkin täsmentäen. Valvontaa kohdistettaisiin entistä selkeämmin tapauskohtaisesti rakennushankkeen vaativuusarvioinnista lähtien. Silloin kun hanke on edellä 265 §:ssä ehdotettujen kriteerien pohjalta arvioitu vähemmän vaativaksi, voi viranomaisvalvonta olla selkeästi vähäisempää. Ja vastaavasti, mitä vaativammasta hankkeesta on kysymys, sitä enemmän siihen on syytä kohdistaa myös viranomaisvalvontaa.

Vaativissakaan hankkeissa viranomaisvalvonta ei voi olla kaiken kattavaa. Ehdotetussa säännöksessä lähdetään siitä, että kaikissa tilanteissa viranomaisvalvonta perustuisi enemmän tai vähemmän sattumanvaraiseen tarkastusmenettelyyn, jolla tarkoitettaisiin pistokokeenomaista valvontaa. Viranomainen voisi valita satunnaisotantana tarkastuskohteet paikan päällä tarkastettavaksi. Käytännön valvontatoiminnassa on havaittu, että nykyinen järjestelmä, joka perustuu tietyissä rakentamisen vaiheissa pidettäviin, hankkeeseen ryhtyvän tai hänen edustajiensa tilaamiin määrämuotoisiin katselmuksiin, ei välttämättä tuo esiin potentiaalisia ja viranomaisen

puuttumista kaipaavia puutteita. Jatkossa olisi tarpeen merkittävästi laajentaa ennalta ilmoittamattomien viranomaistarkastusten määrää. Nykyisen kaltaisista katselmuksista ei olisi kuitenkaan tarkoitus luopua kokonaan. Jo pelkkä tietoisuus mahdollisista yllätystarkastuksista olisi omiaan terävöittämään työmaaorganisaatioiden toimintaa.

Aina kun viranomaisen suorittamissa tarkastuksissa tai muussa yhteydessä havaitaan laiminlyöntejä, tulee viranomaisen niihin myös puuttua. Tästä maininnan ottamisella lakiin haluttaisiin korostaa viranomaiselle myös kuuluvia velvoitteita. Jo viranomaistoiminnan uskottavuuden ja julkisen hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, ettei viranomainen jätä puuttumatta epäkohtiin niitä havaitessaan.

Vastuusta rakennuskohteessa esitetään säädettäväksi 30 luvussa. Tässä pykälässä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää viranomaisen vastuuta. Virhe- ja vahingonkorvaustilanteiden varalta olisi tuotava selkeästi esiin, ettei vastuu rakentamisen laadusta eli rakentamismääräysten noudattamisesta kuulu viranomaiselle. Säännös on jatkossa entistä tärkeämpi, kun otetaan huomioon hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn uudistamisesta. Jos viranomaisen vastuuta rakentamisen kaikinpuolisesta onnistumisesta ja laadusta haluttaisiin laajentaa, tulisi rakennusvalvonnan voimavaroja merkittävästi lisätä. Tämä taas nostaisi rakentamisen kustannuksia.

Pykälän *toisessa momentissa* säädettäisiin erikseen viranomaisen aktiivisesta toimimisvelvollisuudesta tietyissä tilanteissa. Ulkopuolinen tarkastus ja erityismenettely ovat vakiintuneita ja nykyisen lain tuntemia menettelyjä. Niiden avulla voidaan varmistaa, että suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen täyttää sille säädetyt vaatimukset (ulkopuolinen tarkastus) tai vältetään eri tyyppisiä riskejä (erityismenettely). Ulkopuolisesta tarkastuksesta säädettäisiin tarkemmin 279 §:ssä ja erityismenettelystä 280 §:ssä. Käytännössä näitä hyväksi havaittuja menettelyjä ei ole aina käytetty, vaikka syytä olisi ollut. Tilanteen korjaamiseksi ehdotetaan, että hankkeen tai tehtävän vaativuuden sitä edellyttäessä olisi viranomaisen huolehdittava menettelyjen käyttämisestä.

267 §. *Rakennustarkastaja*. Rakennustarkastajan virka tuli pakolliseksi kaikkiin kuntiin 1.4.1978. Käytännössä oli jo tätä ennen lähes kaikkiin kuntiin perustettu rakennustarkastajan virka, joko yksinomaisena, tai yhdistettynä kunnan muuhun virkaan. Mahdollista on myös ollut, että kahdella tai useammalla kunnalla on ollut yhteinen rakennustarkastaja. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä n:o 5 vuoden 1989 valtiopäivillä korostettiin, että rakennustarkastajan viran yhdistäminen kunnan muuhun virkaan tulisi olla toissijaista verrattuna siihen, että kunnilla olisi yhteinen rakennustarkastaja. Erikseen valiokunta vielä totesi, että ei tulisi yhdistää sellaisia virkoja, joissa viranhaltijoiden tehtäviin kuuluu kunnan omien rakennuslupien käsittely.

Uusimman hallintokyselyn (Suomen Kuntaliitto 2017) mukaan Suomessa on noin 270 erillistä rakennusvalvontaa. Noin 13 prosenttia kunnista hoitaa rakennusvalvontaa kuntayhteistyönä. Koko maassa työskentelee noin 700 rakennustarkastajaa tai vastaavaa asiantuntijaa. Virkanimikkeet vaihtelevat. Rakennusvalvontaorganisaatioiden koko liikkuu noin sadan asiantuntijan yksiköstä (Helsinki) yhden asiantuntijan kunnan muihin tehtäviin yhdistettyihin rakennustarkastajan yksiköihin. Noin kolmasosassa yksiköistä on yksi asiantuntija. Noin 20 yksikössä on teknisen henkilöstön määrä 5 tai enemmän. Kun mukaan lasketaan avustava henkilöstö, työskentelee kuntien rakennusvalvonnan palveluksessa noin 1 000 henkilöä. Rakennusvalvonnan kokonaiskustannuksista katetaan koko maan tasolla 95 prosenttia rakennuslupamaksuilla. Kuntakohtaiset erot kustannusten kertymissä ja katteessa ovat kuitenkin suuria. Pienemmissä kunnissa kateprosentti voi jäädä alle viidenkymmenen, kun se suurissa kunnissa nousee korkeasuhdanteiden aikana yli sadan.

Edellä mainitun hallintokyselyn perusteella rakennusvalvonnan työajasta vajaa neljännes kuluu yleistehtäviin, kuten hallinto-, talous-, henkilöstö- ja arkistointitehtäviin. Noin puolet työajasta käytetään rakennusvalvonnan sisällöllisiin tehtäviin. Niistä lupien käsittely vie hiukan yli puolet, rakennustyönaikainen valvonta vajaa 40 prosenttia ja rakennetun ympäristön jatkuva valvonta noin 10 prosenttia. Loput työajasta menee sekalaisiin muihin tehtäviin.

Laskennallisesti tuhatta asukasta kohti on rakennusvalvontahenkilöstöä pienissä kunnissa kaksi–kolme kertaa enemmän kuin suurissa kunnissa. Tilasto on kuitenkin harhaanjohtava, koska pienissä kunnissa rakennustarkastajan tehtäväkenttä on monipuolinen eivätkä kaikki eri tehtävät tule tilastoinnissa näkyviin.

Ehdotus perustuisi nykyiseen tapaan siihen, että perusratkaisuna on kunnan oma rakennustarkastaja. Vapaaehtoisesti kunnat voisivat sopia yhteistyöstä ja myös siitä, että kahdella tai useammalla kunnalla on yhteinen rakennustarkastaja. Ehdotus kunnioittaa kuntien ja kuntalaisten itsehallintoa ja turvaisi myös pienissä peruskunnissa asiantuntemusta alueidenkäytönohjauksen ja rakentamisen kysymyksiin. Neuvonnan osuus rakennustarkastajan tehtäväkentässä on vuosien myötä kasvanut. Ennakko-ohjaus ja neuvonta ovat usein tehokkain keino edistää hyvää lopputulosta. Pienissä kunnissa, joissa erikoistuneita asiantuntijoita on muutoinkin vähän, on kasvokkain tapahtuvalla neuvonnalla tärkeä rooli. Digitalisaatio ei poista henkilökohtaisen neuvonnan tarvetta. Suuret seudulliset yksiköt vähentäisivät mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiakasohjaukseen.

Rakennustarkastajan kelpoisuudesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Kelpoisuusvaatimuksena olisi nykyiseen tapaan (MRA 4 §) tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto. Lisäksi edellytettäisiin riittävää kokemusta rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Nykyinen sääntely ei ota kantaa rakennustarkastajan ammattitaidon ylläpitoon. Lainsäädäntö ja rakentamisen tekniset ratkaisut, mukaan luettuna rakennusmateriaalit, kehittyvät ja muuttuvat entistä nopeammin. Kerran hankittu koulutus ei välttämättä riitä ylläpitämään ammattitaitoa. Sen vuoksi ehdotukseen on lisätty maininta rakennustarkastajan kelpoisuuden ylläpidosta. Edellytys sisältyy tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ään, jonka mukaan kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Tarkemmin asiasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

268 §. *Rakennustarkastajan asema.* Rakennustarkastajan tehtävät ovat julkisen viranomaisen vastuulla hoidettavia ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä. Rakennustarkastajan on noudatettava kaikkia niitä oikeussääntöjä ja periaatteita, jotka ohjaavat viranomaistoimintaa. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden (hallintolain 6 §).

Kunta itse tai muut julkisyhteisöt eivät ole erityisasemassa rakennusvalvontaviranomaisen kannalta. Rakennustarkastajan riippumattomuus korostuu helposti tilanteissa, joissa kunta itse on luvanhakijana. Rakennusvalvonnassa käsiteltävät asiat ja tehtävät päätökset ovat tyypillisesti kuntalain 92 §:n tarkoittamia asioita, joita ei koske mahdollisuus ottaa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.

Varsinkin pienissä kunnissa rakennustarkastajan tehtäväkuvaan on sisälletty erilaisia muita kunnan hoidettavana olevia tehtäviä. Pienissä, alle 3 000 asukkaan kunnissa on harvinaista, että rakennustarkastaja hoitaisi päätoimisesti rakennustarkastajan tehtäviä. Rakentamisen määrä huomioon ottaen tämä on ymmärrettävää. Rakennustarkastajalle ei tulisi kuitenkaan osoittaa

sellaisia kunnan tehtäviä, joissa rakennustarkastajan tasapuolisuus viran hoidossa saattaa vaarantua. Jo yleisistä esteellisyyssäännöksistä seuraa, ettei rakennustarkastaja voi toimia kunnan omien rakennushankkeiden suunnittelu-, rakennuttamis- tai valvontatehtävissä ilman, että hän tulisi esteelliseksi toimimaan samassa hankkeessa tai samoissa kysymyksissä rakennustarkastajana. Apulaisoikeuskansleri ei ratkaisussaan 28.4.2011 pitänyt ongelmattomana kaupungin järjestelmää, jossa rakennus- ja ympäristövalvontatoiminta oli osa palvelutuotantoa, mutta viranomaistoiminnot kuitenkin tilaajaryhmänä toimivan lautakunnan alaista. Apulaisoikeuskansleri edellytti kaupungin huolehtivan, että asioiden käsittelyn kaikissa vaiheissa kiinnitetään huomiota viranomaistoimintojen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tämä edellyttää muun muassa otto-oikeuden käytön selkeää ja tarkkarajaista määrittelyä hallinto- ja toimintasäännöissä. Riittävää ei myöskään ole rajata puolueettomuustarkastelua vain viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden subjektiivisen esteettömyyden turvaamiseen.

Esityksen mukaan rakennustarkastaja olisi nykyiseen tapaan tähän lakiin perustuvissa tehtävissään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen. Rakennustarkastajan julkisen viranomaistehtävän luonnetta painotettaisiin tuomalla esiin tehtävän itsenäinen luonne ja siinä noudatettavat viranomaistoimintaa koskevat säädökset.

Jotta rakennustarkastaja pystyy suorittamaan viranhoitoon kuuluvia valvonta- ja tarkastustehtäviä, täytyy rakennustarkastajalla olla laissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa oikeus päästä keskeneräiseen tai sisään valmiiseen rakennuskohteeseen huonetiloja myöten. Rakennustarkastajilla ei ole käytössään yhtenäisiä virka-asuja tai muita ulkonaisia tunnusmerkkejä. Myöskään yhtenäistä virka-asemaa osoittavaa virkakorttia ei ole kansallisella tasolla kehitetty. Nykyiseen tapaan tulisi rakennustarkastajan ja rakennusvalvontatehtäviä suorittavan muun viranhaltijan pyydettäessä todistaa henkilöllisyytensä ja virka-asemansa. On työnantajan asia varustaa viranhaltija virkatyössä tarvittavalla henkilötodistuksella. Henkilöllisyyden ja virka-aseman todistamista koskeva säännös koskee myös markkinavalvontaviranomaista. Rakennustuoteasetuksen edellyttämästä markkinavalvonnasta säädetään 314 §:ssä.

32 luku **Rakennustyön suoritus**

269 §. *Rakennustyö ja sen valvonta.* Pykälä pohjautuisi maankäyttö ja rakennuslain 149 §:ään. Ehdotuksen mukaan rakennustyö on suoritettava siten, että se täyttää tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaisi luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyisi loppukatselmukseen. Valvonta olisi luonteeltaan pistokokeen omaista. Se kohdistuisi viranomaisen päättämissä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin. Rakennustyön suoritukseen liittyvällä työvaiheiden tarkastusten todentamisella myös seurattaisiin, että rakennustyöstä vastuulliset huolehtivat heille kuuluvista tehtävistään.

Rakennustyöstä olisi ennen sen aloittamista tehtävä ilmoitus kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tämän tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi sellaisen aloituskokouksen järjestäminen, jonka yhteydessä päätetään viranomaisen ja yksityisten tehtävistä ja työnjaosta rakennustyön suorituksen valvonnassa.

Rakennustyön aloittamisesta säädettäisiin tarkemmin 272 §:ssä Sen yhteydessä täsmennettäisiin, milloin rakennus- tai purkutyö on katsottava aloitetuksi. Tämä myös ratkaisee sen, mistä ajankohdasta rakennustyöhön on oltava lupa ja hyväksytty vastaava työnjohtaja.

270 §. *Naapurin alueen käyttäminen*. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan 149 a §:ää vastaavasti siitä, että rakennusvalvontaviranomainenvoisi antaa luvan naapurinalueen käyttämiseen. Sääntelyn ehdotetaan säilyvän ennallaan ja selvennyksenä säännökseen lisättäisiin luvan antajaksi rakennusvalvontaviranomainen. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainenvoisi hakemuksesta antaa naapuria kuultuaan luvan naapurin alueen käyttämiseen hakijalle välttämättömän rakennus työn tai muun toimenpiteen tekemiseksi, jollei tästä aiheudu naapurille sanottavaa haittaa tai häiriötä. Hakijan olisi toimenpiteen jälkeen kunnostettava naapurin alue ja saatettava se käyttöä edeltäneeseen tilaan.

271 §. *Rakennuksen paikan merkitseminen.* Pykälä vastaisi nykyistä 149 b §:ää, jossa säädettäisiin rakennuksen paikan merkitsemisestä. Kunta voisi määrätä rakentamisluvan yhteydessä rakennuksen paikan ja korkeusaseman merkitsemisestä ennen rakentamisen aloittamista kuten nykyisinkin. Rakennuksen paikan merkitsemisestä huolehtisi asianomainen kunnan viranomainen. Merkitseminen tehtäisiin ennen rakentamisen aloittamista noudattaen hyväksyttyjä piirustuksia.

272 §. *Rakennustyön aloittaminen*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:ää. Muutoksena olisi se, että velvollisuus aloittamisilmoituksen tekemiseen säädettäisiin rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Aloittamisilmoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä, jos ennen rakennustyön aloittamista on pidetty aloituskokous. Aloittamisilmoituksen tarkoituksena on nykysääntelyn tapaan tiedottaa hankkeen alkamisesta rakennusvalvontaviranomaiselle ja siten tehdä mahdolliseksi aloituskokouksen järjestäminen. Aloittamisilmoitusta ei kuitenkaan tarvittaisi, jos aloituskokous on jo pidetty. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, milloin rakennustyö katsotaan aloitetuksi. Uuden rakennuksen rakentamisessa ja korjaus- ja muutostyössä rakennustyön aloittaminen määräytyisi vastaavalla tavalla kuin nykyisinkin. Rakennustyö katsottaisiin aloitetuksi, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennustyö katsottaisiin aloitetuksi, kun ryhdytään rakenteiden tai rakennusosien purkamiseen tai rakentamiseen. Rakennustyötä ei saisi aloittaa ennen kuin vastaava työnjohtaja ja tarvittaessa erityisalan työnjohtaja on hyväksytty. Rakennustyö olisi keskeytettävä, kunnes hankkeelle on hyväksytty uusi työnjohtaja, jos työnjohtajan hyväksyminen peruutetaan tai tämä eroaa tehtävästä. Vuosikirjapäätöksen KHO 2019:78 mukaan aloittamisilmoitus tai aloituskokouksen pitäminen eivät sellaisenaan merkinneet, että rakennustyöt olisi aloitettu MRL 149 c §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä aloituskokouksen pitämisellä muutoinkaan ollut merkitystä rakennuslupien voimassaolon kannalta.

273 §. *Ennen rakennustyön aloittamista sallitut toimet*. Pykälässä säädettäisiin rakentamista valmistelevan toimenpiteen tekemisestä ja sen aloittamisen ilmoittamisesta rakennusvalvontaviranomaiselle. Nykyisin asiallisesti vastaavat säännös sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain 149 d §:ään. Rakentamista valmistelevat toimenpiteet halutaan usein käynnistää jo ennen rakentamista tarkoittavan luvan saamista tai sen lainvoimaiseksi tuloa. Aloittamisoikeudesta, ennen kuin päätös on saanut lainvoiman, säädetään 239 §:ssä. Rakentamista valmistelevat toimenpiteet saa hankkeeseen ryhtyvä tehdä omalla riskillä ilman erillistä aloittamisoikeutta ja myös ennen lupapäätöstä. Käytännössä yleinen tilanne liittyy siihen, että valmisteleviin töihin halutaan ryhtyä heti rakentamislupapäätöksen jälkeen odottamatta sen lainvoimaistumista ja ilman viranomaisen antamaa erillistä aloittamisoikeutta. Säännöksellä on liittymäkohtia maisematyölupaan ja maa-aineslain edellyttämään maa-aineslupaan. Yleisenä tavoitteena on välttää eri lupajärjestelmien tarpeetonta päällekkäistä soveltamista. Maa-aineslain (551/1981) 4 §:ään esitetään uutta 2 momentin säännöstä, jolla vältettäisiin mahdollisten kaksinkertaisten menettelyjen soveltaminen hankkeissa, jotka liittyvät asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevaan kaivamiseen tai louhintaan. Yhdenmukaisesti kaivaminen, louhiminen, puiden kaataminen

tai muu näihin verrattava rakentamista valmisteleva toimenpide voitaisiin tehdä ilman maisematyölupaa ennen varsinaisen rakennustyön aloittamista edellyttäen, ettei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Tilanne on toinen, jos alueen kaavoitus on kesken. Silloin myös valmistelevat toimenpiteet on tarpeen arvioida maisematyöluvan kautta. Jos aluetta ei koske maisematyöluvan toimenpiderajoitus, jolloin maisematyöluvan tarvetta ei lain mukaan olisi, ei myöskään rakentamista valmistelevien toimenpiteiden tekemiseen olisi alueidenkäytöllistä estettä. Rakentamisesta valmistelevasta toimenpiteestä aina vaadittava ilmoittamisvelvoite rakennusvalvontaviranomaiselle ennen toimenpiteen aloittamista varmistaa sen, että valmisteleva toimenpide rajoittuu vain tulevan rakentamisen kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Viranomainen antaisi ilmoittamisen yhteydessä tarvittavaa ohjausta, minkälaiset ja missä laajuudessa suoritettavat toimenpiteet ovat mahdollisia. Ohjausta tarvitaan siitä riippumatta, onko kysymys lainvoimaisella asemakaava-alueella tai asemakaavoittamattoman alueen ulkopuolella tapahtuvasta valmistelevasta toimenpiteestä.

Perustuksen paalutustyö saattaa tilanteesta riippuen olla hyvin aikaa vievää. Nykyisen lain tapaan myös perustuksen paalutustyö voitaisiin tehdä ennen rakennustyön aloittamista. Jotta viranomainen voi varmistua siitä, että paalutus kohdistuu tulevan rakennuksen paikalle, on nykyiseen tapaan syytä edellyttää paalutussuunnitelman toimittamista rakennusvalvontaviranomaiselle. Paalutustyöhön tarvittaisiin myös voimassa olevan sääntelyn tapaan rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymä vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja.

274 §. *Aloituskokous.* Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 121 §:ää. Rakennusvalvontaviranomainen voisi määrätä rakentamisluvassa, että aloituskokous olisi järjestettävä. Velvollisuus kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään, sillä päävastuullista toteuttajaa ei välttämättä joka tilanteessa vielä tässä vaiheessa olisi. Rakennusvalvonnan harkintaan vaikuttaisi rakennushankkeen vaativuuden ja toteuttajien asiantuntemuksen ja ammattitaidon lisäksi muun muassa hankkeen eri osapuolten laatu-, turvallisuus- ja ympäristöjärjestelmät, hankkeen laatusuunnitelmat ja työn aikaiset laadunvalvontakokeet sekä mittaukset. Maisematyölupaa edellyttävissä hankkeissa voisi myös olla tarpeen järjestää aloituskokous. Vastuu aloituskokouksen pitämisestä kuuluisi päävastuulliselle toteuttajalle.

Aloituskokouksessa todettaisiin ja merkittäisiin pöytäkirjaan päävastuullista toteuttajaa koskevat velvoitteet, suunnittelun ja rakennustyön keskeiset toimijat ja heidän tarkastustehtävänsä, viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset sekä muut selvitykset ja toimenpiteet rakentamisen laadusta huolehtimiseksi.

275 §. *Laadunvarmistusselvitys*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 121 a §:ää. Rakennusvalvonta voisi määrätä laadunvarmistusselvityksen tekemisestä rakentamisluvassa tai aloituskokouksessa. Edellytyksenä olisi, että rakennushanke tai osa siitä olisi erittäin vaativa tai jos aloituskokouksessa sovittujen menettelyjen perusteella ei voitaisi perustellusti olettaa, että rakentamisessa saavutetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukainen lopputulos. Selvityksessä on kysymys rakennustyön asianmukaisen suorituksen varmistamisesta ja se kohdistuisi lähinnä rakennushankkeen toteuttamisessa kohdattavien riskien arvioimiseen ja sitä koskevan selvityksen hankkimiseen. Laadunvarmistusselvityksen tarvetta harkittaessa rakennusvalvontaviranomainen ottaisi huomioon hankkeeseen tai sen osaan liittyvät seikat, esimerkiksi rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen eri rakennusvaiheissa liittyvät riskit, rakennustyömaan sää- ja olosuhdesuojaukseen liittyvät seikat, rakennuksen korjaus- tai muutostyössä rakennuksen kuntotutkimuksen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän oman tai sopimusjärjestelyin hankitun valvonnan riittävyyden sekä päävastuullisen toteuttajan käytössä olevan henkilöstön osaamisen. Laadunvarmistusselvityksessä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Kuivaketju 10 toimintaohjetta.

276 §. *Viranomaiskatselmukset*. Viranomaiskatselmuksista säädetään nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain 150 §:ssä (41/2014). Katselmusten nimikkeet on mainittu laissa tyhjentävästi. Tarkastus eroaa katselmuksista esimerkiksi siltä osin, että tarkastuksen kohdeala on joustava. Toisin kuin tarkastuksista, tulee työnaikaisista katselmuksista aina määrätä lupapäätöksessä.

Suhteutetun viranomaisvalvonnan mukaisesti lupaviranomainen harkitsisi, mitkä katselmukset ovat tarpeen rakennustyön valvomiseksi. Lähtökohtana olisi suunnata valvonta vastuullisiin tahoihin ja sen valvomiseen, että nämä täyttävät velvollisuutensa. Tavoitteena on, että viranomainen voisi perustellusti olettaa, että lupamääräyksissä tai aloituskokouksessa määrättyjä tai sovittuja menettelytapoja noudatetaan ja rakentamisessa saavutetaan säännösten ja määräysten edellyttämä vähimmäisvaatimustaso. Katselmuksessa olisi tarkoitus todeta, ovatko tiettyyn rakennusvaiheeseen kuuluvat toimenpiteet ja tarkastukset sekä tarvittavat selvitykset tehty. Lisäksi olisi tarkoitus todeta, onko havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet tehty. Katselmuksen tarkoituksena ei olisi eikä voisikaan olla yksityiskohdissaan tarkastaa tai taata rakentamisen kaikinpuolista kelvollisuutta. Katselmuksia saataisiin tarvittaessa yhdistää tai toimittaa vaiheittain sen mukaan, miten rakennusvalvontaviranomainen katsoo tarpeelliseksi.

Katselmuksessa läsnäolovelvollisuuden osalta painotettaisiin nykyisen lain tapaan, että suunnittelijoiden ja erityisalan työnjohtajien on oltava paikalla vain silloin, kun heidän asiantuntemustaan rakennusvalvonnan harkinnan mukaan tarvitaan. Sen sijaan vastaavan työnjohtajan olisi poikkeuksetta oltava läsnä katselmuksessa. Estettä ei ole sille, että hankkeeseen ryhtyvää edustaa esimerkiksi vastaava työnjohtaja.

Katselmus ja tarkastus ovat viranomaistoimia, jotka liittyvät rakennustyön lupapäätöksen täytäntöönpanoon. Katselmuksessa havaituista epäkohdista tai virheistä annetaan viranomaisen harkinnan mukaan kirjallinen määräys. Määräyksestä voi hakea oikaisua rakennusvalvontaviranomaiselta.

Kotirauhan piirin turvaamiseksi olisi tarpeen rajoittaa katselmuksen toimittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi tulee katselmus voida kuitenkin toimittaa. Siltä osin kuin kohdetta ei vielä ole otettu pysyväisluonteiseen asumiskäyttöön ei tarvetta kotirauhan turvaamiseen ole.

277 §. *Viranomaistarkastukset rakennustyön aikana*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 150 a §:ää. Rakennustyönaikaiset tarkastukset on tarkoitettu täydentämään katselmuksia. Tarkastusten tarve määrittyisi sitä kautta, että tarkastus arvioidaan tarpeelliseksi lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Toisin kuin katselmuksista, tarkastuksista voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä joustavasti rakentamista tarkoittavassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana muutoinkin. Tarkastus voisi kohdentua esimerkiksi erityissuunnitelman toteutumisen valvomiseksi. Tarkastus voisi rajoittua koskemaan jotain rakentamisen yksityiskohtaa tai myös laajempaa kokonaisuutta. Katselmusten tapaan tarkastuksia voitaisiin yhdistää tai tehdä vaiheittain.

Myös tarkastuksen yhteydessä voidaan määrätä kirjallisesti tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi. Määräyksestä voi hakea oikaisua rakennusvalvontaviranomaiselta.

Yhdenmukaisesti katselmuksia koskevan säännöksen kanssa suojattaisiin kotirauhan piiriin kuuluvia kohteita. Jos kysymyksessä on rakennustyönaikainen tarkastus, voisi kotirauha aktualisoitua lähinnä korjaus- ja muutostöissä.

Tarkastukset olisivat osa suhteutettua rakennusvalvontaa eikä rakennusvalvontaviranomaiselle syntyisi tarkastuksen johdosta vastuuta kyseisen rakentamistoimenpiteen oikeellisuudesta yli sen, mikä viranomaiselle tämän lain ja muiden lakien nojalla yleisesti kuuluu.

278 §. *Asiantuntijatarkastus*. Asiantuntijatarkastuksesta säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennuslain 150 b §:ssä. Asiantuntijatarkastus täydentää rakennustyön aikaista viranomaisvalvontaa. Silloin kun rakennuskohteessa käytetään rakennuttajavalvontaa, liittyy siihen aina asiantuntijatarkastus. Asiantuntijatarkastus soveltuisi käytettäväksi myös asuinrakentamisessa.

Nykyiseen tapaan myös rakennushankkeeseen ryhtyvä itse voisi tehdä asiantuntijatarkastuksen, edellyttäen, että hänellä on siihen tarvittava koulutus ja kokemus. Tavallisempaa kuitenkin on, että tarkastuksen tekee rakennushankkeeseen ryhtyvän palveluksessa oleva. Asiantuntijatarkastuksen tekeminen edellyttäisi aina sen sallimista rakennusvalvontaviranomaiselle tehtävästä hakemuksesta. Koska asiantuntijatarkastus on viranomaisvalvontaa täydentävää, ei se kaventaisi viranomaisen toimivaltaa puuttua säännöksistä poikkeavaan rakentamiseen. Asiantuntijatarkastus soveltuisi käytettäväksi esimerkiksi erityissuunnitelmien mukaisten töiden valvonnassa.

279 §. *Ulkopuolinen tarkastus*. Ulkopuolinen tarkastus lähti yleistymään, kun vuonna 2006 säännöksiin omaksuttiin erityismenettely. Ulkopuolista tarkastusta ei ole kuitenkaan rajattu koskemaan vain erityismenettelyn tilanteita. Ulkopuolisesta tarkastuksesta säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennuslain 150 c §:ssä (41/2014).

Voimassa olevan lain tapaan ulkopuolista tarkastusta voisi viranomainen vaatia kaikista rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen vaikuttavista seikoista. Viranomainen voisi tehdä vaatimuksen lupahakemusta käsitellessään tai milloin tahansa rakennustyön aikana. Vaatimuksen sisältönä on saada riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset.

Lausunto voitaisiin kohdentaa koskemaan myös tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta. Säännös ei ole ristiriidassa EU:n rakennustuoteasetuksen kanssa. Rakennuskohteen tulee aina täyttää sille asetetut olennaiset tekniset vaatimukset, mikä asettaa edellytyksiä rakennuskohteessa pysyvänä osana käytettäville tuotteille.

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle annettaisiin ulkopuolista tarkastusta koskevasta vaatimuksesta kirjallinen päätös. Hallintolain edellyttämällä tavalla päätöksestä tulee ilmetä sen perustelut ja sisältö. Epäselvyyksien välttämiseksi olisi tarpeen säätää ulkopuolisesta tarkastuksesta aiheutuvista kustannuksista, joista vastaa rakennushankkeeseen ryhtyvä.

280 §. *Erityismenettely*. Erityismenettelyn käyttöalaa laajennettiin lain muutoksella (41/2014). Nykyään siitä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 150 d §:ssä.

Erityismenettelyä voitaisiin edellyttää suunnittelutehtävältään vaativassa, erittäin vaativassa tai poikkeuksellisen vaativassa rakennushankkeessa.

Erityismenettelyn sisältö on kuvattu pykälän *1 momentissa*. Erityismenettely tarkoittaa, että rakennushankkeessa tehdään laadunvarmistusselvitys, asiantuntijatarkastus ja ulkopuolinen tarkastus. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisella olisi mahdollisuus määrätä, että rakennuksen vaatimusten mukaisuutta seurataan ja valvotaan sen käytön aikana. Käytönaikainen seuranta kohdistuisi rakennuksen olennaisiin teknisiin vaatimuksiin. Erityismenettelyn yhteydessä voitaisiin laatia erityismenettelyn kohteena olleiden rakenteiden ja ominaisuuksien osalta tarkennettu huolto-ohje ja määritellä mahdolliset määräaikaistarkastukset. Käytönaikainen seuranta soveltuisi erityisen hyvin tilanteisiin, joissa on kysymys koerakentamistyyppisistä ratkaisuista.

Vaikka rakennusvalvontaviranomaisella olisi harkintavaltaa siltä osin, milloin erityismenettelyä erittäin vaativissa tilanteissa vaaditaan, olisi viranomaisen syytä sitä riskien minimoimiseksi tarpeellisessa määrin vaatia. Tämän helpottamiseksi olisi viranomaisella mahdollisuus esittää vaatimus joko rakentamista tarkoittavassa lupapäätöksessä, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä myös rakennustyön aikana. Viranomaisen päätöksessä määrätään tarkemmin menettelyn laajuudesta ja kohdistumisesta. Rakennusvalvontaviranomaisen olisi perusteltava päätöksessään, minkä vuoksi erityismenettelyä tarvitaan.

Laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettu laki (300/2015) ei koske rakennuksia, joissa on käytetty ennen ko. lain voimaantuloa 1.4.2015 kantavien rakenteiden suunnittelussa ja toteutuksessa erityismenettelyä.

281 §. *Suunnitelmasta* po*ikkeaminen rakennustyön aikana*. Asiasta säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:ssä (41/2014). Rakennustyön aikana joudutaan usein poikkeamaan lupapäätöksen yhteydessä vahvistetuista pääpiirustuksista. Mitä suuremmasta ja monimutkaisemmasta hankkeesta on kysymys, sitä tavallisempia poikkeamiset ovat. Esimerkiksi korjausrakentamisessa selviävät työn edetessä usein aikaisemmat rakenteet ja muut yksityiskohdat, joista ei ole saatu etukäteen luotettavaa ja yksityiskohdissaan täsmällistä tietoa.

Jos kaikki pienetkin muutokset jouduttaisiin käsittelemään lupapäätöksinä, hidastaisi tämä hankkeen etenemistä ja työllistäisi myös kohtuuttomasti viranomaista. Kun kysymys ei ole luvan olennaisesta muuttamisesta eikä poikkeaminen myöskään vaikuta naapurien asemaan, voitaisiin rakennustarkastajan tai muun rakennustarkastajan valtaa käyttävän viranhaltijan toimesta antaa poikkeamiseen suostumus. Kunnan hallintosäännössä voidaan tarkentaa, kenellä viranhaltijalla tällainen oikeus on.

Poikkeamiseen suostuminen ei muodostaisi valituskelpoista päätöstä. Myös naapuri voisi suostumuksen antamisella poistaa erillisen lupamenettelyn tarpeen. Sen sijaan, jos poikkeaminen olisi omiaan johtamaan esimerkiksi kaupunkikuvallisesti merkittävään muutokseen, ei naapurin suostumus yksinään riittäisi korvaamaan muutoin tarvittavaa lupamenettelyä.

Jos lupamenettely harkittaisiin tarpeelliseksi, tekisi lupapäätöksen sama viranomainen, joka on päättänyt perusluvasta.

Muutettu suunnitelma olisi toimitettava rakennusvalvontaviranomaiselle. Käytännössä suunnitelman toimittaisi useimmiten pääsuunnittelija tai vastaava erityissuunnittelija.

282 §. *Rakennustyön tarkastusasiakirja*. Rakennustyön tarkastusasiakirjasta säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennuslain 150 f §:ssä (41/2014).

Tarkastusasiakirja on aikaisemmin työmaalla pidettyä työmaapäiväkirjaa tai tarkistuslistaa laajempi asiakirja. Tarkastusasiakirjan pitämisestä huolehtisi rakennushankkeeseen ryhtyvä, jolla on myös omakohtainen intressi saada rakennustyön kulku kaikilta yksityiskohdiltaan dokumentoiduksi. Tarkastusasiakirjan olennaisena sisältönä olisi nykyiseen tapaan rakennustyön vastuuhenkilöiden merkinnät. Merkinnöillänsä he varmentavat suorittamansa tarkastuksen. Merkintöjä voidaan myöhemmin käyttää osoittamaan eri vastuutahojen toiminta, millä pitäisi olla suotuisa vaikutus rakentamisen laatuun.

Loppukatselmuksen yhteydessä tarkistettaisiin, että tarkastusasiakirjaan on tehty asianmukaiset merkinnät ja tarkastusasiakirjan yhteenveto on toimitettu rakennusvalvontaviranomaiselle. Jos viranomainen havaitsee tarkastusasiakirjassa virheellisiä merkintöjä, tulisi viranomaisen pääsääntöisesti ilmoittaa niistä rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

283 §. *Rakennuttajavalvonta*. Rakennuttajavalvonnasta säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennuslain 151 §:ssä (41/2014).

Rakennuttajavalvonta on eräänlaista omavalvontaa, joka ei kuitenkaan supista kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa tarvittaessa puuttua luvanvastaiseen tai säännöksistä tai määräyksistä poikkeavaan rakentamiseen. Rakennuttajavalvontaa ei ole pidetty mahdollisena asuinrakentamisessa. Myös uusi laki rajaisi asuinrakentamisen rakennuttajavalvonnan ulkopuolelle.

Toimivalta rakennuttajavalvonnan hyväksymiseen olisi rakennusvalvontaviranomaisella, jolla tulisi rakennuttajavalvontaa koskevassa hakemuksessa esittää yksityiskohtainen valvontasuunnitelma. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tarkemmin niistä kriteereistä, joiden perusteella viranomainen harkitsee, voitaisiinko rakennuttajavalvontaan suostua.

Myönnetystä rakennuttajavalvonnasta huolimatta vaaditaan normaaliin tapaan loppukatselmus. Hyväksytty rakennuttajavalvonta tarkoittaisi pienempää viranomaisen perimää lupa- ja valvontamaksua. Maksuista säädetään kunnan hyväksymässä rakennusvalvontataksassa.

284 §. *Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudet rakennuttajavalvonnassa*. Säännös vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain nykyistä 151 a §:ää ja korostaa rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia rakennuttajavalvonnassa. Rakennushankkeeseen ryhtyvälle kuuluisi ankara informointivelvoite kaikista rakennuttajavalvonnan edellytyksiin kohdistuvista muutoksista.

285 §. *Rakennustuotteen ominaisuudet.* Pykälän alku vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 152 §:ää. Pykälän toiseen momenttiin lisättäisiin rakennustuotteiden uudelleen käyttämistä ja materiaalin kierrättämistä koskeva säännös. Tulevaisuudessa rakennukset on nähtävä materiaalipankkeina ja uudet rakennustuotteet on suunniteltava niin, että niitä voidaan joko käyttää uudelleen rakentamisessa tai niiden materiaali voidaan kierrättää uusien tuotteiden valmistamista varten.

Rakennustuotteen valmistajaan kohdistuisi vaatimus, jonka mukaan rakennustuotteiden olisi tulevaisuudessa oltava ominaisuuksiltaan kestäviä, korjattavia ja joko käytettävissä purettuna uudelleen rakennustuotteelle määritetyn käyttöiän ajan taikka hyödynnettävissä materiaalina. Rakennustuotteen valmistajan on otettava rakennustuotteiden valmistuksessa huomioon jätelain 9 §:n vaatimukset. Jätelain 9 § sisältää nykyisellään tarkemmat tuotteen valmistajan, markkinoille saattajan ja jakelijan huolehtimisvelvollisuudet sekä hyödyntämistä koskevat säännökset. Jos rakennustuotteen uudelleenkäyttö ei tulisi kyseeseen, olisi rakennustuote esityksen mukaan suunniteltava siten, että se olisi hyödynnettävissä olevin osin käytettävissä materiaalina. Esityksen mukaan ainoastaan ne osat hyödynnettäisiin, jotka eivät sisältäisi vaarallisia aineita ja muutoinkin soveltuisivat jätelainsäädännön perusteella hyödynnettäviksi. Tulevaisuudessa jokin aine voidaan todeta vaaralliseksi ja tällaiset rakennustuotteet olisi voitava poistaa purkamisen yhteydessä.

Sekä olennaisten teknisten vaatimusten todentamisen että rakennustuotteiden uudelleen käytön tai kierrättämisen kannalta on olennaista tietää rakennustuotteen ominaisuudet, valmistusraaka-aineet ja mahdolliset vaaralliset aineet. Rakennustuotteen ominaisuudet ilmoitetaan joko EU:n rakennustuoteasetuksen mukaisella CE-merkinnällä tai eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain (954/2012) mukaisesti tyyppihyväksynnällä, varmennustodistuksella tai valmistuksen laadunvalvonnalla. Näiden lisäksi voidaan viime kädessä käyttää rakennuspaikkakohtaista varmentamista. CE-merkintä tarkoittaa sitä, että rakennustuotteen ominaisuudet on testattu tai laskettu harmonisoidun tuotestandardin mukaisesti. CE-merkintä ei takaa sitä, että kyseistä rakennustuotetta voidaan Suomessa käyttää rakennuskohteessa, vaan CE-merkintään

kuuluvaa suoritustasoilmoitusta on verrattava kansallisiin rakentamista koskeviin säännöksiin. Eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain mukainen hyväksyntä sen sijaan merkitsee sitä, että rakennustuote on kelpoinen rakennuskohteessa käytettäväksi, sillä hyväksynnät pohjautuvat kansallisiin vaatimuksiimme.

286 §. *Loppukatselmus*. Loppukatselmus on keskeinen osa rakennusvalvontaprosessia. Sääntönä on, ettei rakennusta tai sen osaa saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusviranomainen on hyväksynyt sen käyttöön otettavaksi. Jos rakennustyö on vähäisiltä osin kesken, voidaan turvautua osittaiseen loppukatselmukseen.

Kunnan hallintosäännössä määritellään toimivaltaiset loppukatselmuksen suorittavat viranhaltijat. Rakennusvalvontaviranomaisena toimiva luottamuselin ei ole käytännössä sopiva taho suorittamaan juoksevaan hallintoon rinnastuvaa katselmustoimintaa. Käytännössä tehtävä osoitetaan säännönmukaisesti rakennustarkastustehtäviä hoitaville viranhaltijoille.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykyiseen tapaan loppukatselmuksen toimittamisen ja rakennuksen tai sen osan käyttöönoton edellytyksistä. Luonnollista on, että loppukatselmuksen tärkeimpänä edellytyksenä on, että rakennustyö on saatettu loppuun asianmukaisesti. Siihen kuuluu myös se, että kaikki rakentamisluvassa määrätyt ja muut viranomaisen määräämät katselmukset ja tarkastukset sekä niissä vaaditut toimenpiteet on tehty. Jonkin verran harkintaa sisältyy edellytykseen, jonka mukaan myös muuhun lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset ja niissä vaaditut toimenpiteet on tehty. Muuhun lainsäädäntöön perustuvia tarkastuksia ovat esimerkiksi väestönsuoja-, palo-, sähkö- ja hissitarkastukset. Talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annettujen vaatimusten valvonta voi edellyttää tarkastuksia. Myös maalämpöjärjestelmät saattavat edellyttää ympäristöviranomaisen tarkastuksen. Jo aiemmin säädetyn mukaisesti tilanteessa, jossa rakennuksen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen lupa, tulee ympäristöluvan olla lainvoimainen. Jos lupaviranomainen on hyväksynyt ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaisesti ympäristöluvan täytäntöönpanon vakuuden turvin, on tämä katsottava riittäväksi myös rakennusvalvontaviranomaisen kannalta. Tällöin rakennus voitaisiin hyväksyä käyttöön, vaikka toimintaan tarvittava ympäristölupapäätös ei vielä olisi lainvoimainen. Lainvoimaisuudella tarkoitetaan sitä, että ympäristölupaa koskeva ratkaisu on lopullinen eikä siihen voida enää hakea muutosta niin sanotuin säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Toisin sanoen valitusaika on mennyt umpeen eikä muutosta ole haettu tai tuomioistuin on tehnyt lopullisen päätöksen asiassa. Jos kysymyksessä on ympäristönsuojelulain tarkoittama ilmoituksenvarainen toiminta, on loppukatselmuksen toimittamisen edellytyksenä riittävää, että ilmoituksen johdosta on tehty päätös.

Tärkeä edellytys loppukatselmukselle koskee tarkastusasiakirjaa. Tarkastusasiakirjaan on oltava tehtynä asianmukaiset ja lain edellyttämät merkinnät ja tarkastusasiakirjan yhteenveto tulee olla toimitettuna rakennusvalvontaan. Tarkastusasiakirjan yhteenvedon on sisällettävä liitteenä koneluettavassa muodossa selvitys rakennustuotteista, kelpoisuudesta sekä niiden kelpoisuuden varmentamistavasta ja varmennuksista. Käytännössä yhteenveto luovutetaan usein viranomaiselle loppukatselmuksen yhteydessä. Rakentamislupavaiheessa vaadittu energiaselvitys tulee ennen rakennuksen käyttöönottoa päivittää, jos lupavaiheen energiaselvityksen perusteena oleviin suunnitelmiin on tullut muutoksia. Rakennusvaiheen vastuuhenkilön on tehtävä merkintä rakennustyön tarkastusasiakirjaan siitä, että rakennustyö vastaa energiaselvityksessä esitettyä (ympäristöministeriön asetus 1010/2017, 34 §). Päivitettyyn ja pääsuunnittelijan varmentamaan energiaselvitykseen sisältyy yleensä energiatodistus. Energiatodistuksia koskee oma lainsäädäntö (50/2013).

Toisin kuin tarkastusasiakirjan yhteenvetoa, ei käyttö- ja huolto-ohjetta ole tarkoitettu arkistoitavaksi viranomaisen toimesta. Silloin kun rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje on arvioitu tarpeelliseksi, tulee ohjeen olla loppukatselmuksen yhteydessä riittävässä laajuudessa valmis ja toimitettavissa rakennuksen omistajalle. Viranomaiselle ei kuulu tarkistaa ohjeen hyvyyttä tai muutoin vakuuttua sen kelvollisuudesta. Käyttö- ja huolto-ohjeesta säädetään tarkemmin 303 §:ssä. Käyttöohjetta ei ole tarpeen laatia rakennukselle, jolle ei edellytetä rakentamislupaa.

Rakennuskohteen toteutusta vastaavien rakennussuunnitelmien ja erityissuunnitelmien toimittaminen kunnalle toteumamallina tai muutoin koneluettavassa muodossa toteuttaa 232 §:n säännöstä siitä, että rakennuskohde dokumentoidaan täsmälleen siinä muodossa missä se on toteutettu (”as built”). Tiedostojen saaminen turvaa yhteiskunnan tavoitteen luoda ja ylläpitää rakennetun ympäristön digitaalista rekisteriä. Rekisteristä hyötyvät paitsi viranomaiset niin ennen kaikkea rakennusten omistajat ja käyttäjät sekä suunnittelijat ja rakennuksen korjaus- ja muutostöitä suorittavat.

Suunnitelmista poikkeaminen rakennustyön aikana on yleistä. Suurin osa niistä voidaan hyväksyä viranomaisen toimesta ilman erillistä lupamenettelyä. Loppukatselmuksessa tarkistetaan, että poikkeamisille on saatu joko hyväksyntä tai lupa.

Loppukatselmuksesta laaditaan rakennusvalvontaviranomaisen toimesta pöytäkirja. Jos loppukatselmus antaa aihetta huomautukseen, tulee siitä määrätä kirjallisesti kuten 276 §:ssä säädetään. Määräyksen osalta tulee antaa oikaisuvaatimusosoitus, mistä säädetään tarkemmin hallintolain 46 §:ssä. Muilta osin loppukatselmus on lupapäätöksen täytäntöönpanoa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n tarkoittamalla tavalla eikä muodosta valituskelpoista päätöstä (KHO 6.9.1999 taltio 2349). Loppukatselmuksessa läsnäolovelvollisuuteen sovelletaan mitä katselmuksesta on yleisesti säädetty. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tai tämän edustajan sekä vastaavan työnjohtajan on oltava läsnä katselmuksessa. Suunnittelijoiden ja erityisalan työnjohtajien läsnäolo on kytketty siihen, tarvitaanko heidän asiantuntemustaan jonkin katselmukseen liittyvän asian selvittämisessä.

Kotirauhan suojaamiseksi on rajoitettu loppukatselmuksen toimittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi. Käytännössä loppukatselmus toimitetaan rakennuksessa aina, vaikka tilat olisivat jo asumiskäytössä. Katselmuksen suorittavan viranomaisen tulee kuitenkin noudattaa normaaleja hyvän hallinnon periaatteita ja tarvittaessa pyytää ainakin suullista suostumusta katselmuksessa läsnä olevilta pääsyyn tiloihin, jotka on jo otettu asumiskäyttöön.

Loppukatselmuksen toimittamista tulee hakea myönnetyn luvan voimassaoloaikana. Nykyisen sääntelyn mukaisesti velvollisuus koskee rakennushankkeeseen ryhtyvää. Käytännössä ei estettä ole sille, että loppukatselmusta pyytää rakennushankkeeseen ryhtyvän valtuuttamana vastaava työnjohtaja. Loppukatselmusta tulisi hakea riittävän ajoissa ennen rakennuksen aiottua käyttöönottoa. Luvan voimassaolosta ja jatkamisesta säädetään 238 §:ssä.

287 §. *Osittainen loppukatselmus.* Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 153 a §:ää. Lähtökohtaisesti rakennusta ei saa ottaa käyttöön ennen loppukatselmusta. On kuitenkin tilanteita, joissa rakennus on turvallista ottaa käyttöön, vaikka se on vielä vähän kesken. Olennaista olisi, että tehtynä olisi katselmukset, rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset, kuten esimerkiksi väestönsuoja-, palo-, sähkö- ja hissitarkastukset olisivat tehtynä. Rakennustyön tarkastusasiakirjan pitäisi olla tehtynä. Myös rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen pitäisi olla valmiina silloin, kun sellainen vaaditaan. Niin ikään ympäristönsuojelulain mukaisen luvan pitäisi olla lainvoimainen. Rakennuskohteen toteutusta vastaavien rakennussuunnitelmien ja erityissuunnitelmien pitäisi olla toimitettuna kunnalle toteumamallinen tai muutoin

koneluettavassa muodossa. Lisäksi kunnan olisi pitänyt hyväksyä toteutuksen aikaiset poikkeamiset.

Pöytäkirjan laatimisvelvollisuus kuuluisi rakennusvalvontaviranomaiselle kuten tähänkin asti. Lähtökohtana olisi edelleen, että loppukatselmus on rakennuksessa suoritettava aina, vaikka tilat olisivat jo asumiskäytössä. Rakentamisen valvonnan kannalta on tällöin välttämätöntä, että viranomaisella on oikeus tehdä loppukatselmus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. On myös yleisen edun kannalta tärkeää, että rakennukset ovat turvallisia, terveellisiä ja kestäviä ja soveltuvat ympäristöönsä, mitä lopputarkastuksella pyritään osaltaan myös varmistamaan. Loppukatselmuksen toimittamista olisi haettava rakentamisluvan voimassaoloaikana.

288 §. *Suorituskyvyttömyysvakuuden toteaminen*. Suorituskyvyttömyysvakuudesta säädetään asuntokauppalaissa (843/1994). Vakuuden toteaminen on kytketty tapahtuvaksi asuinrakennuksen käyttöön hyväksymisen yhteydessä (asuntokauppalain 7 luvun 7 §, 42/2014).

Rakennusvalvontaviranomainen toteaisi nykyiseen tapaan (maankäyttö- ja rakennuslain 153 b §, 41/2014) asuinrakennuksen käyttöön hyväksymiseksi tarvittavan loppukatselmuksen tai osittaisen loppukatselmuksen yhteydessä, onko sille toimitettu todistus asuntokauppalain 2 luvun 19 §:ssä tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta. Kysymykseen tulee tarkoitukseen soveltuva vakuutus tai pankkitakaus tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston vahvistamat ehdot täyttävä muu takaus. Vakuutuksen tai takauksen on oltava voimassa, kunnes kymmenen vuotta on kulunut siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen hyväksyi kyseisen rakennuksen käyttöönotettavaksi. Jos valtion tai kunnan viranomainen on perustajaosakkaana, se ei kuitenkaan ole velvollinen järjestämään vakuutta suorituskyvyttömyytensä varalta.

Rakennusvalvontaviranomaiselle esitettävästä todistuksesta on käytävä ilmi, mitä rakennushanketta todistus koskee, minkälainen vakuus on asetettu ja kenen hyväksi se on voimassa. Jos todistusta ei ole toimitettu, rakennusvalvontaviranomaisen olisi ilmoitettava siitä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle viipymättä loppukatselmuksen toimittamisen jälkeen. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ei edelleenkään olisi tutkia vakuuden asettamisvelvollisuutta tai asetetun vakuuden asianmukaisuutta, vaan ainoastaan välittää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tieto sellaisista asuinrakennuksista tai asuinhuoneistoista, joiden loppukatselmuksen yhteydessä todistusta ei ole toimitettu. Todistuksen toimittamatta jättäminen ei estäisi loppukatselmuksen toimittamista.

33 luku **Rakentamiseen liittyvät järjestelyt**

289 §. *Leikkipaikat ja oleskelualueet*. Leikkipaikoista ja oleskelualueista säädetään tällä hetkellä yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslain 155 §:ssä ja tarkemmin asuin-, majoitus- ja työtiloista annetussa asetuksessa sekä asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015). Sääntely on joustavaa eikä varsinaisia mitallisia määräyksiä ole. Asuinrakennuksen yhteyteen tulee nykyisen lain mukaan järjestää riittävästi ulkotilaa leikkipaikkoja ja oleskelualueita varten. Ne on turvallisesti erotettava liikenteelle varatusta alueesta. Tilojen riittävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös lähiympäristön tarjoamat vastaavat tilat ja alueet sekä kiinteistöjen yhteiset järjestelyt.

Tiiviissä kaupunkirakenteessa rakennuksiin välittömästi liittyvät leikki- ja oleskelualueet joudutaan usein typistämään verrattuna väljemmin rakennettuihin esikaupunkialueisiin. Olennaista on erottaa erityisesti lapsille suunnitellut alueet turvallisesti liikennöintialueista, kuten autopaikoille ja kiinteistöjen huoltoon johtavilta väyliltä. Vaikka nykyiseen lakiin verrattuna

pykälästä poistuisi sana riittävä, olisi leikkipaikkoja ja oleskelualueita varten kuitenkin varattava toimintaan nähden kylliksi tilaa. Säännös ei ole juurikaan antanut soveltavalle viranomaiselle oikeudellista tukea esimerkiksi lupaharkintaan. Mitä tehokkaammin rakennettavista alueista on kysymys, sitä tarkemmin on leikkipaikkojen ja oleskelualueiden järjestäminen otettava huomioon jo kaavoitusvaiheessa. Tähän viittaa sekin, kun leikkipaikat ja oleskelu-alueet voisivat sijaita myös rakennuksen lähiympäristössä tai ne voitaisiin sisällyttää kiinteistöjen yhteiseen järjestelyyn. Kiinteistöjen yhteisillä järjestelyillä tarkoitettaisiin esimerkiksi yhteisjärjestelypäätöksen avulla toteutettavia, leikkiin ja oleskeluun osoitettuja alueita. Lähtökohtana on oltava, että leikkipaikoille ja oleskelualueilla on päästävä luontevasti ja turvallisesti rakennuksesta. Niiden sijainti lähiympäristössä olisi otettava huomioon osana rakentamisen oikeudellista lupaharkintaa.

Erikseen olisi *toisessa momentissa* säännös helpotuksista vähäisen lisärakentamisen sekä rakennuksen korjaus- ja muutostyön osalta. Lisäedellytyksenä vähäistä lisärakentamista koskevalle helpotukselle olisi, ettei leikkipaikkojen ja oleskelualueiden lisääminen olisi käytännössä mahdollista kiinteistön koon, maaston tai muun vastaavan syyn vuoksi. Korjaus- ja muutostyön osalta leikki- ja oleskelualueiden lisäämisen tai parantamisen tarve riippuisi esimerkiksi siitä, onko kysymyksessä niiden tarpeeseen vaikuttava rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutos. Pelkkä rakennuksen teknisiin ominaisuuksiin vaikuttava korjaus ei normaalisti aiheuttaisi muutostarpeita leikki- ja oleskelualueisiin. Säännökset eivät luonnollisestikaan estäisi niitä silloinkin parantamasta.

290 §. *Autopaikkojen järjestäminen*. Autopaikkoja koskeva vaatimus vastaisi pitkälti sääntelyä, joka omaksuttiin vuonna 1993 asuntosuunnittelua koskevan laajan uudistuksen yhteydessä (1158/1993). Ennen uudistusta oli rakennusasetuksessa määritelty autopaikkojen vähimmäismäärästä kuitenkin niin, että asemakaavassa annetut määräykset autopaikkojen lukumäärästä syrjäyttivät asetuksen säännökset.

Asemakaava olisi edelleen se keskeisin instrumentti, jolla autopaikoista ja niiden sijainnista määrätään. Asemakaavamääräykset konkretisoituvat rakentamisluvassa. Velvoite autopaikkojen järjestämiseen kuuluisi rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Luvan yhteydessä vahvistettavissa pääpiirustuksissa osoitetaan autopaikkojen lukumäärä ja sijainti. Asiasta säädettäisiin 223 §:ssä sekä tarkemmin ympäristöministeriön asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä.

Ympäristöministeriön 31.3.2000 antama asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä sisältää lukuisia pysäköintiä ja autopaikkoja koskevia kaavamääräysesimerkkejä. Pääsääntönä on ollut, että autopaikat sijoitetaan asianomaiselle rakennetavalle tontille. Asemakaavassa tonttia varten sen ulkopuolelta varattavat autopaikat otetaan kuitenkin vähennyksenä huomioon tontin autopaikkojen lukumäärää määrättäessä. Kun autopaikat tai osa niistä osoitetaan tontin ulkopuolelta, tulee kaavaan merkitä, mihin paikat on tarkoitus sijoittaa.

Auton säilytyspaikalla tarkoitetaan rakennuksessa olevaa tilaa auton säilyttämistä tai pysäköimistä varten. Auton pysäköimispaikalla tarkoitetaan rakennuksen ulkopuolella olevaa, auton pysäköimistä tai säilyttämistä varten varattua paikkaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin nykyisen lain tapaan niin sanotusta vapaaksiosto-oikeudesta. Kunta voisi luovuttaa kiinteistön käyttöön tarvittavat autopaikat kohtuulliselta etäisyydeltä. Tätä vastaan kunnalla olisi oikeus periä korvaus siitä hyvästä, ettei autopaikkoja tarvitsisi järjestää rakennuspaikalla. Korvauksen määrä määräytyisi kunnan hyväksymien maksuperusteiden mukaan.

Vapaaksiosto on erotettava siitä periaatteesta. että autopaikat sidotaan aina asianomaisen kiinteistön tarpeisiin. Autopaikkojen vapaa luovutus tai osoittaminen muuhun tarpeeseen kuin alun perin on rakentamisluvassa edellytetty, vaatii asemakaavan muutoksen tai poikkeamisen kautta saatavan hyväksynnän. Jos kiinteistön autopaikat on myyty itsenäisinä osakkeina, on kiinteistön omistajan tai haltijan pystyttävä osoittamaan, että siitä riippumatta, kuka auto-paikkaosakkeet omistaa, on autopaikkoja osoitettu kiinteistön käyttöön kaavassa ja luvassa edellytetty määrä. Osoittaminen voi tapahtua esimerkiksi autopaikkojen yhteyteen kiinnitettävällä kyltillä.

Leikki- ja oleskelualueiden tapaan autopaikkavaatimuksesta voitaisiin nykyisen lain mukaisesti tinkiä vähäisen lisärakentamisen ja rakennuksen korjaus- ja muutostöiden yhteydessä. Mitään erityisiä perusteluja sille, että autopaikkoja ei *3 momentin* tarkoittamissa tilanteissa järjestettäisi, ei tarvitse esittää. Jos kysymys on rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutoksesta, olisi otettava huomioon uudesta käyttötarkoituksesta johtuva autopaikkojen tarve. Kysymys saattaa olla vaikkapa siitä, että autopaikkavaatimus esimerkiksi asiakasliikenteen takia kasvaa. Harkintavalta jäisi lupaviranomaiselle.

291 §. *Jätehuolto*. Jätehuoltotilojen järjestämisvelvoite kohdistuisi päävastuulliselle toteuttajalle. Päävastuullisesta toteuttajasta säädetään 258 §:ssä.

Kiinteistön jätehuoltoa palvelevien tilojen ja rakennelmien järjestämisessä olisi otettava huomioon rakennuksessa harjoitettavan toiminnan laatu. Käyttötarkoitukseltaan erityyppiset rakennukset tarvitsevat kulloiseenkin käyttötarkoitukseen soveltuvat jätehuoltotilat. Jätelainsäädäntö sisältää sekä tavoitteellisia että yksityiskohtaisen velvoittavia säännöksiä jätehuollon järjestämisestä. Lisääntyvä jätteiden kierrätys asettaa jätehuollolle kasvavia vaatimuksia.

Jäteastioista on määräyksiä myös pelastuslaissa. Pelastuslain 9 §:n mukaan helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa ei saa säilyttää ullakolla, kellarissa, rakennuksen alla tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että siitä aiheutuu tulipalon syttymisen tai leviämisen vaaraa tai että tulipalon sammuttaminen vaikeutuu. Asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun asetuksen 9 §:n mukaan muun muassa jätehuoltotilojen sijoitus ja huoltoajo piha-alueella on järjestettävä siten, etteivät ne aiheuta häiriötä tai vaaraa asumiselle ja piha-alueen muulle käytölle.

Pykälään ehdotetaan asetuksenantovaltuutta, sillä tällä hetkellä tarkempia säännöksiä jätehuollon tiloista on annettu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 56 §:ssä.

292 §. *Rakennusrasitteet.* Rakennusrasitteita koskeva säännöstö vastaisi nykyistä lakia. Luettelo rasitetyypeistä nostettaisiin asetuksesta lain tasolle. Rasitteet ovat tyyppipakkoperiaatteen alaisia eikä muista seikoista kuin nimenomaan mainituista voitaisi rasitetta perustaa. Eri rasitetyyppien tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin edelleen asetuksessa.

Toimivalta rakennusrasitteen perustamiseen, muuttamiseen ja poistamiseen olisi edelleen rakennusvalvontaviranomaisella. Tavallista on, että toimivalta rasiteasioissa on siirretty 263 §:n mahdollistamalla tavalla viranhaltijalle. Rasitepäätöksen tekemisen jälkeen se tulee rekisteröidä. Asiasta on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella.

Rasitteen lähtökohtana on siitä kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden kesken tehtävä sopimus. Vuokrasopimuksen nojalla kiinteistöä hallitseva tarvitsee rasitesopimuksen tueksi kiinteistön omistajan tahdonilmaisun. Toisaalta, kiinteistön omistaja ei voi ilman vuokramiehen suostumusta hakea sellaisen rakennusrasitteen perustamista, muuttamista tai poistamista, joka kohdistuu suoraan tai välillisesti vuokramiehen omistamaan rakennukseen. Rasitesäännöksen tarkoituksena on suojata myös vuokramiestä kiinteistön omistajan yllättäviä ja perusteettomia kiinteistöön ja sillä sijaitsevaan rakennukseen kohdistuvia muutosjärjestelyjä kohtaan.

Asemakaavan edellyttämän rasitteen kohdalla olisi otettava huomioon, ettei rasitteen perustaminen ole kaavan voimaantulon jälkeen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ilmeisen tarpeetonta tai rasitetulle kiinteistölle kohtuutonta. Säännöksellä suojattaisiin sopimukseenkin perustuvia rasitejärjestelyjä asemakaavan vanhentuneisuudelta.

Rakennusrasitteen perustamisesta tai poistamisesta tehtäisiin päätöksen saatua lainvoiman merkintä kiinteistörekisteriin rasiteoikeuden haltijan ja rasitetun kiinteistön kohdalle. Kiinteistörekisteriin merkitty rasite on voimassa, vaikka kiinteistö siirtyisi toiselle omistajalle. Kiinteistörekisteriin merkitsemisestä on tarpeen säätää tarkemmin asetuksessa.

293 §. *Asemakaavan edellyttämä rasite*. Pykälässä säädetyn pakkorasitteen perustaminen vastaisi pääosiltaan nykyistä sääntelyä. Edellytyksenä olisi, että rasite perustuu asemakaava-ratkaisuun, jolloin asianosaisten sopimusta ei tarvittaisi. Oikeusturvakeinoina olisivat kaavoitukseen liittyvät vuorovaikutus- ja muutoksenhakusäännökset.

Vastoin asianosaisten sopimusta perustettava pakkorasite on poikkeussäännös ja sitä on siksi tulkittava suppeasti. Pakkorasite olisi mahdollinen vain niistä tyyppitilanteista, joista pykälässä säädetään. Yksilöityinä tilanteina olisivat ensinnäkin väestönsuojan, autopaikoituksen ja jätehuollon tilojen järjestäminen rakennukseen. Myös kulkuyhteyden järjestäminen rakennukseen muuta kiinteistöä tai yleistä jalankulkua varten, jollei asemakaavan tai tonttijaon toteuttaminen muutoin ole kohtuullisesti järjestettävissä, olisi mahdollista toteuttaa pakkorasitteena. Kiinteistön rajalla olevien rakennusosien tukeminen naapurikiinteistöön tai yhteisen seinän rakentaminen asemakaavaratkaisun mahdollistamiseksi sisältyisi mahdollisuutena pakkorasitteen käyttämiselle. Uutena tyyppinä mainittaisiin tässä yhteydessä kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi tarpeellinen rakennusrasite, jonka osalta tulisi nimenomaisen maininnan mukaisesti noudattaa, mitä 294 §:n 2 momentissa säädettäisiin kaavan voimaantulon jälkeen muuttuneiden olosuhteiden huomioonottamisesta. Asemakaavan edellyttämä rasite voitaisiin nykyiseen tapaan perustaa myös kuntaa tai sen hallinnassa olevaa laitosta varten.

Kiinteistönmuodostamislainsäädäntö sisältää oman rasitesäännöstön. Kiinteistörasitteiden tyypit ilmenevät kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 154 §:stä (463/2018).

294 §. *Rasitejärjestely*. Pykälä vastaisi nykyisen lain periaatteita. Lähtökohtana olisi asianosaisten välinen sopimus rakennusrasitteen muuttamisesta tai poistamisesta. Edellytyksenä kuitenkin olisi, ettei toimenpide vaikeuta tarkoituksenmukaista rakentamista, kiinteistön asianmukaista käyttöä tai hoitoa taikka asemakaavan toteuttamista. Ratkaisuvalta kuuluisi rakennusvalvontaviranomaiselle.

Tietyissä tilanteissa rakennusrasite saataisiin muuttaa tai poistaa ilman rasiteoikeuden haltijan suostumusta. Tilanteet luetellaan tyhjentävästi pykälän *2 momentissa*. Koska rasite on tarkoitettu luonteeltaan pysyväksi, tulee edellytyksiä tulkita suppeasti. Korvauskysymyksen riitatuessa ratkaistaisiin korvaukset lunastuslain (603/1977) mukaisessa järjestyksessä noudattaen sekä lunastuslain menettelyä että korvauksen määräytymisperusteita.

295 §. *Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen*. Kysymyksessä on kiinteistön omistajaan ja haltijaan kohdistuva sietovelvoite, jolla varmistetaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevien johtojen ja niihin liittyvien vähäisten laitteiden ja rakennelmien sijoittaminen viime kädessä vastoin kiinteistön omistajan ja haltijan suostumusta. Pykälä koskee myös yleisiä alueita, sillä myös yleinen alue on kiinteistö. Vähäisiä laitteita ja rakennelmia olisivat esimerkiksi kiinteistönpidossa käytettävä hiekkasiilo, muuntamo ja jakeluverkon pylväs.

Nykyisen lain tapaan yleisenä edellytyksenä olisi johtojen tai muiden laitteiden rakentaminen niin, ettei vaikeuteta alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Toisena yleisenä edellytyksenä on, ettei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Kustannukset voisivat ylittää kohtuullisuuden, mikäli kiinteistön omistaja ja haltija siihen suostuvat. Sietovelvoite voisi kohdistua myös kuntaan minkä tahansa kiinteistön omistajana ja haltijana.

Sijoittamispäätöstä hakevan tulisi osoittaa eri vaihtoehtoisista sijoittamisratkaisuista aiheutuvat kustannukset. Jos kustannusero omalle kiinteistölle sijoittuvista johdoista ja vastaavista verrattuna toisen omistamalle ja hallitsemalle sijoittuvista johdoista on pieni, ei sietovelvoitetta syntyisi. Asian harkintaan vaikuttaisi myös se, miten hyvin sijoittaminen voidaan teknisesti toteuttaa ja aiheutuisiko eri vaihtoehdoista erisuuruisia ylläpito- ja käyttökustannuksia.

Tavoitteena olisi, että laitteiden sijoittamisesta voitaisiin päästä kiinteistöjen välillä sopimukseen. Jos sopimus syntyy, sitoo se myös kiinteistön uutta omistajaa ja haltijaa. Jos sopimukseen ei päästä, tekisi sijoittamisesta päätöksen kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Mahdolliset korvauskysymykset eivät kuulu rakennusvalvontaviranomaiselle, vaan riitaiset korvausasiat ratkaistaisiin lunastuslain mukaan. Oikeuskäytännön perusteella yli 110 kilovoltin sähköjohdot näyttäisivät olevan osa ylikunnallista sähköverkkoa, jolloin ne jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle (KHO 1983 A II 109).

Pykälän *3 momentti* sisältää viittaussäännöksen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 28 luvun säännöksiin. Kyseinen luku sisältää muun muassa säännöksiä rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä erimielisyystilanteessa päätös yleisiä tietoliikenneyhteyksiä palvelevan kaapelin, radiomaston ja tukiaseman sijoittamisesta toisen omistamaan tai hallitsemaan kiinteistöön tai rakennukseen. Edellytyksenä on teleyrityksen laatima sijoittamissuunnitelma, josta kiinteistön ja rakennuksen omistajalla sekä muilla, joiden etua tai oikeutta asia koskee, on oikeus tehdä muistutus. Telekaapelia, radiomastoa ja tukimastoa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti eikä siten, että vaikeutetaan voimassa olevan maakunta- tai yleiskaavan toteutumista. Sijoittaminen ei saa myöskään vaikeuttaa kaavojen laatimista. Rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Momentissa on lisäksi viittaus liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 42 a §:ään, joka koskee tiettyjen kaapeleiden sijoittamista tiealueelle.

296 §. *Veden johtaminen ja ojittaminen*. Veden ottamista koskevan, vesilain (587/2011) mukaisen vesitalousluvan yhteydessä voidaan hakijalle antaa samalla oikeus sijoittaa hankkeen edellyttämät johdot ja rakennelmat. Jos vesitalousluvasta ei ole kysymys, voitaisiin pykälässä tarkoitettujen vähäisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen maa-alueella soveltaa edellä 295 §:ssä säädettäviä, yhdyskuntateknisiä laitteita koskevia oikeusohjeita.

Pykälän *2 ja 3 momentin* säännökset koskisivat ojitusta. Niiltäkin osin olisi tavoitteena poistaa päällekkäistä sääntelyä vesilain kesken. Ojan tai ojitusta varten tarpeellisen suojapenkereen sijoittamista koskevaa 2 momentin säännöstä sovellettaisiin asemakaava-alueella 3 momentista ilmenevin rajoituksin. Pykälän 3 momentin mukaiset tilanteet olisivat sellaisia, ettei niissä ole kyse tyypillisestä asemakaava-alueella tapahtuvasta veden johtamiseksi tarpeellisen ojan sijoittamisesta. Näissä 3 momentin tarkoittamissa tilanteissa asia ratkaistaisiin noudattamalla vesilain 5 luvun säännöksiä.

Toimivaltaisesta kunnan viranomaisesta 2 momentin tarkoittamissa ojitusasioissa tulisi päättää kunnassa. Viranomainen voisi olla esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka on vesilain mukaan toimivaltainen kunnan viranomainen vesilain mukaisissa ojitusasioissa ja

siten omaa vesiasioiden käsittelyn erityisasiantuntemusta. Mahdollisena viranomaisena voitaisiin pitää myös rakennusvalvontaviranomaista, joka puolestaan päättäisi edellä 295 §:n mukaisten yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta.

297 §. *Yhdyskuntateknisten laitteiden muuttaminen ja poistaminen*. Pykälä vastaa nykyisen lain vastaavaa säännöstä. Käytännössä säännöstä on sovellettu harvoin. Lähinnä kysymys olisi kiinteistöjaotuksessa tapahtuvista muutoksista, jotka saattavat myös johtaa tarpeeseen muuttaa johtojen tai laitteiden sijoittamisesta tehtyä päätöstä.

Säännöksessä viitataan kiinteistönmuodostamislain 160 §:ään. Viittaussäännöksen mukaan pääsääntönä muutoksia tehtäessä on asianosaisten sopimus. Asemakaava-alueella edellytetään, ettei muutos vaikeuta asemakaavan toteuttamista. Ilman asianosaisten sopimusta muutos voidaan suorittaa, jos johdon tai laitteen sijoittamista koske-vasta muutoksesta aiheutuva haitta voidaan poistaa tai sitä voidaan vähentää eikä toimenpiteestä aiheudu oikeutetulle kiinteistölle huomattavaa haittaa. Sijoittamispäätöksen muuttamiseen ilman asianosaisten sopimusta voitaisiin myös ryhtyä, jos muutos mahdollistaa johdon tai laitteen tarkoituksenmukaisemman käytön alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tilanteessa, jossa käyttömahdollisuus olosuhteiden muuttumisen vuoksi on heikentynyt. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei muutoksesta aiheudu kenellekään osapuolelle huomattavaa haittaa.

Pykälän *2 momentti* koskee johdon tai laitteen poistamisesta päättämistä. Päättäjänä olisi *1 momentin* tavoin kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Poistamisesta päättämisen edellytysten osalta noudatettaisiin kiinteistönmuodostamislain 161 §:n 1 momentin säännöstä. Kiinteistönmuodostamislain 161 §:n 1 momentissa viitattujen saman lain 156 ja 157 §:n sijasta otettaisiin kuitenkin huomioon, mitä tämän lain 295 §:ssä säädetään yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta.

Pykälän *3 momentti* koskee yleisellä alueella sijaitsevan johdon, laitteen tai rakennelman siirtämistä, josta säädetään edellä tämän lain 118 §:ssä.

298 §. *Vähäisten laitteiden sijoittaminen*. Säännös vastaa asiasisällöltään voimassa olevaa lakia. Säännös on edelleen tarpeen kaikkia käyttäjäryhmiä palvelevan ja myös viihtyisän ja turvallisen rakennetun yhdyskunnan toteuttamisen mahdollistamiseksi. Omistajalla on sietämisvelvollisuus vähäisten laitteiden suhteen. Kysymys on vähäisistä kiinnikkeistä, opasteista ja vastaavista, kuten liikennemerkeistä. Vähäisillä katurakenteen osilla tarkoitetaan esimerkiksi vähäisiä luiskia tai tukimuurin osia. Postilaatikkojen sijoittamisesta säädetään postilaissa (415/2011). Postilain 48 §:n nojalla liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Viestintäviraston tätä tarkoittavat määräykset on annettu 31.5.2011. Postilain 44 §:n mukaan postilaatikon paikkaan tyytymätön voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi.

299 §. *Kiinteistöjen yhteisjärjestely*. Säännös vastaa asiasisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Eroavuutena rasitesäännöstöön on muun muassa se, että yhteisjärjestelyllä voidaan samalla kertaa päättää useampaa kiinteistöä koskevista järjestelyistä yhden kiinteistön omistajan aloitteesta. Järjestelyn yleisenä edellytyksenä olisi edelleen, että järjestely on tarpeen asemakaavan toteuttamiseksi. Myös muun tyyppisistä seikoista voivat kiinteistöjen omistajat sopia keskenään, mutta järjestelysopimuksiin, joita ei tarvita asemakaavan toteuttamiseksi, ei sovelleta yhteisjärjestelyä koskevia säännöksiä eikä niitä merkitä kiinteistörekisteriin (KHO 20.3.2006 taltio 632).

Yhteisjärjestelyä koskevia kiinteistöjen omistajia ja haltijoita olisi kuultava, mutta vaatimusta suostumuksen saamisesta kaikilta ei ole. Yhteisjärjestelymääräyksestä ei saisi kuitenkaan aiheutua millekään kiinteistölle kohtuutonta rasitusta. Yhteisjärjestelypäätökseen sisällytettävässä järjestelysuunnitelmassa tulisi myös määrätä muun muassa alueen tai tilan kuntoon saattamisesta ja ylläpidosta sekä järjestelystä aiheutuvien kustannusten jakoperusteista ja suorittamisesta. Järjestelysuunnitelmalle asetettavista vaatimuksista seuraa, että käytännössä rakennusvalvontaviranomaisen voi olla vaikea määräystä antaa, jos kaikki sen vaikutuspiirissä olevat kiinteistöt eivät ole siihen sitoutuneet. Yhteisjärjestelyn tarkoituksena on erityisesti edistää kiinteistöjen vapaaehtoisia sopimusjärjestelyjä ja yhteisiä palveluja, kuten autopaikoitusta, asumisviihtyisyyttä lisääviä huonetiloja, yhteisiä saunoja ja pesutupia sekä myös piha-alueen järjestämistä yhteiseen käyttöön.

Vaikka yhteisjärjestelyn edellytyksenä on, ettei siitä aiheudu kenellekään osapuolista kohtuutonta rasitusta, voi korvauksista syntyä kiinteistöjen kesken erimielisyyksiä. Tällöin sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain säännöksiä.

Yhteisjärjestelyä koskevalla päätöksellä perustettujen oikeuksien rekisteröinnistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä.

300 §. *Kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi tarpeellinen yhteisjärjestely*. Säännös vastaa voimassa olevaan lakiin kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä vuonna 2018 lisättyä säännöstä. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voisi edelleen perustaa yhteisjärjestelyn kaikkien osapuolten sopimukseen perustuen tai vain yhdenkin osapuolen hakemuksesta. Kaikkien yhteisjärjestelyyn osallisten suostumusta ei välttämättä vaadittaisi, vaikka yleisintä lieneekin, että hakemus perustuu yhteisjärjestelyn osapuolten yksimielisyyteen.

Yhteisjärjestelyn tarve voisi syntyä, kun kolmiulotteiset kiinteistöt sijaitsevat esimerkiksi samassa rakennuksessa sisäkkäin, päällekkäin tai rinnakkain. Tällaisen kiinteistön käyttö ei yleensä ole mahdollista, ellei rakentamista, päivittäistä käyttöä ja tulevaa ylläpitoa voida hoitaa ainakin osittain hyödyntäen samassa rakennuksessa sijaitsevien muiden kiinteistöjen rakenteita ja tiloja. Yhteisjärjestelyä hyödyntävät kiinteistöt voisivat olla rajoiltaan kaksi- tai kolmiulotteisia, kunhan järjestelyn tarpeen takana on jokin sen piirissä oleva 3D-kiinteistö.

Jos 3D-kiinteistöt on otettu huomioon jo asemakaavassa, kävisi järjestelyn perusteeksi asemakaavan toteuttaminen. Koska 3D-kiinteistöjen käytöstä voitaisiin päättää myös ilman nimenomaista asemakaavamainintaa, ei asemakaavan toteuttamisen peruste riitä kattamaan kaikkia tarvittavia tilanteita. Muilta osin kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi tarpeelliseen yhteisjärjestelyyn sovellettaisiin, mitä edellä 299 §:n 2–4 momentissa säädettäisiin kiinteistöjen yhteisjärjestelystä.

301 §. *Yhteisjärjestelyn muuttaminen ja poistaminen*. Yhteisjärjestelyn muuttamisessa ja poistamisessa noudatettaisiin, mitä edellä on 294 §:ssä säädetty rasitteen muuttamisesta ja poistamisesta.

302 §. *Luonnollisen vedenjuoksun muuttaminen.* Säännös vastaa asiasisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Harvinaista ei ole, että rakentamisen tai muiden toimenpiteiden yhteydessä kiinteistön luonnollinen vedenjuoksu muuttuu. Naapurustolle voi siitä koitua haittaa. Jos haitta ei muodostu huomattavaksi, joutuu naapuri sitä säännöksen perusteella sietämään. Haitta-asteen määrittely tuottaa usein vaikeuksia ja saattaa aiheuttaa myös rakennusvalvontaviranomaiselle suuren työmäärän. Näytön esittäminen haitan suuruudesta kuuluisi kuitenkin viime kädessä naapurille, joka tekee rakennusvalvontaviranomaiselle haitan poistamista tarkoittavan hakemuksen.

34 luku **Rakennuksen käyttö ja kunnossapito**

303 §. *Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje.* Nykyisestä sääntelystä poiketen tulisi kaikille uusille rakennuskohteille laadittavaksi käyttö- ja huolto-ohje. Niinpä esimerkiksi loma- ja virkistyskäyttöön tarkoitetuille rakennuksille tulisi jatkossa laatia käyttö- ja huolto-ohje. Velvoite ohjeen laatimiseen koskisi myös kaikkia rakentamislupaa edellyttäviä korjaus- ja muutostöitä tai käyttötarkoitusmuutoksia. Tällöin käyttö- ja huolto ohje olisi laadittava vain korjauksen kohteena olevan toimenpidealueen osalta, ei koko rakennusta koskien. Digitaalisuuteen siirtyminen ja rakennettua ympäristöä koskeva valtakunnallinen tietojärjestelmä edellyttävät, että myös käyttö- ja huolto-ohje, kaikkien rakentamista tarkoittavien suunnitelmien tapaan, laaditaan konekielisesti luettavissa olevilla tietomalleilla tai muutoin koneluettavaksi.

Huolehtimisvelvoite käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisesta ehdotetaan säädettäväksi pääsuunnittelijalle. Nykyinen laki säätää velvoitteen rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Tehtävä soveltuu luontevasti pääsuunnittelijalle, joka muutoinkin huolehtii rakentamislupaa koskevien suunnitelmien koordinoinnista ja oikea-aikaisesta valmiiksi saattamisesta. Käyttö- ja huolto-ohjeen ylläpitotehtävästä vastaaminen kuuluisi sen sijaan rakennuskohteen omistajalle.

Pykälän *2 momentti* sisältää luettelon tiedoista, jotka käyttö- ja huolto-ohjeen tulisi vähintään sisältää. Tietojen tarkempi määrä ja laatu riippuvat rakennuskohteen ominaisuuksista sekä rakennuskohteen ja rakennusosien ja laitteiden suunnitellusta käyttöiästä. Esimerkiksi vain väliaikaiseksi tarkoitettua kohdetta varten ei tarvita niin yksityiskohtaista ohjetta kuin pysyvälle rakennuskohteelle. Luettelo on yleisluonteinen ja jaottelee tiedot kohteen perus- ja laajuustiedoksi, toteumatiedoksi, historiatiedoksi sekä ylläpidon seurantatiedoksi. Lisäksi ohjeen tulisi sisältää kunnossapitotarveselityksen ja kunnossapitosuunnitelman edellyttämät tiedot.

Käyttö- ja huolto-ohje on tarkoitettu rakennuksen omistajan ja haltijan keinoksi täyttää rakennuksen kunnossapitoa koskeva velvoite sekä kaikin tavoin huolehtia rakennuksen elinkaaren mittaisesta käytettävyydestä, turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Ohje on myös omiaan edesauttamaan rakennuskohteen arvon säilymistä, olkoonkin että rakennuksen jälleenmyyntihintaan vaikuttavat monet muutkin, erityisesti rakennuksen sijaintiin liittyvät tekijät. Jotta käyttö- ja huolto-ohje voi täyttää tehtävänsä, on sen ylläpito ja ajantasaisena pitäminen olennainen kysymys. Pykälän *3 momentti* sisältää suoranaisen velvoitteen, jonka mukaan ohjeeseen on merkittävä kaikki rakennuksen huolto-, korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä tehdyt toimenpiteet. Toimenpiteet voitaisiin kirjata rekisterissä olevaan digitaaliseen käyttö- ja huolto-ohjeeseen esimerkiksi korjaustoimenpiteen tehneen yrityksen toimesta. Velvoite voisi täyttyä myös esimerkiksi siten, että asunto-osakeyhtiön isännöitsijä kirjaisi tehdyt korjaukset huoneistotietojärjestelmään, josta tiedot olisivat rajapinnan kautta nähtävissä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä käsin.

Velvoitetta ei olisi kuitenkaan tarkoituksenmukaista erikseen sanktioida. Velvoitteen laiminlyönnin arvioidaan vaikuttavan markkinoilla ja voivan kriittisissä tilanteissa johtaa jopa taloudellisiin menetyksiin. Rakennusvalvontaviranomaisen ei olisi tarpeen valvoa, onko rakennuksen omistaja tai haltija täyttänyt velvoitteensa ylläpitää käyttö- ja huolto-ohjetta.

Ankarampi velvoite kohdistuu eräisiin laajarunkoisiin rakennuksiin, joista säädetään erikseen laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annetussa laissa (300/2015). Lain soveltamisalan piiriin kuuluvan rakennuksen omistajan on huolehdittava, että käyttö- ja huolto-ohje sisältää kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden seurantatoimenpiteet aikatauluineen sekä kunnossapidon kannalta tarpeelliset erityissuunnitelmat kantavien rakenteiden osalta. Käyttö- ja huolto-ohje on edellä tarkoitetuilta osin laadittava siten, että se oh-

jaa laajarunkoisen rakennuksen omistajaa seuraamaan rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisiä rakenteita säännöllisesti rakennuksen ominaisuuksien edellyttämällä tavalla. Laajarunkoisen rakennuksen omistajan on esitettävä laissa tarkoitettu arviointitodistus sekä ajantasainen käyttö- ja huolto-ohje viranomaiselle tämän pyynnöstä. Laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettu laki ei koske 1.4.2015 jälkeen rakennusluvan saaneita rakennuksia. Mikään ei kuitenkaan estä, ettei myös kyseisen ajankohdan jälkeen rakennusluvan saaneiden vastaavantyyppisten rakennusten, kuten urheiluhallien, kokoontumisrakennusten ja kaupan palvelujen rakennusten osalta kiinnitetä käyttö- ja huolto-ohjeessa korostunutta ja tavanomaista suurempaa huomiota kantavuuden kannalta keskeisten rakennusosien ja rakenteiden kunnon jatkuvaan tarkkailuun ja systemaattiseen seurantaan.

Pykälän viimeinen momentti on valtuutussäännös, joka antaa ympäristöministeriölle mahdollisuuden antaa asetuksella tarkempia säännöksiä rakennuskohteen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta.

304 §. *Rakennuksen kunnossapito.* Rakennuksen kunnossapitovelvollisuus on rakennuslainsäädännön keskeisiä periaatteita. Jo vuoden 1931 asemakaavalakiin perustuvassa vuoden 1932 rakennussäännössä oli rakennuksen kunnossapitoa koskeva velvoite. Maankäyttö- ja rakennuslaki toi joitakin muutoksia kunnossapitoa koskevaan sääntelyyn. Kunnossapitoa koskevaa velvoitetta terävöitettiin lisäämässä siihen sana ”jatkuvasti”. Rakennuslain ”lujuus” vaihdettiin sanaksi ”turvallisuus”.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukainen velvoite huolehtia siitä, että rakennus ympäristöineen jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset, säilyisi ennallaan. Kunnossapidolla varmistetaan myös se, ettei rakennus aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Hyvin hoidettu rakennuskanta on tärkeä osa rakennetun ympäristön yleistä laatutasoa ja on omiaan edistämään yhteisön yleistä hyvinvointia. Myös matkailulle rakennuskannan yleisellä siisteydellä on merkitystä.

Kunnossapitovelvollisuus kuuluu rakennuksen omistajalle. Pykälän *1 momentissa* on nykyisen sääntelyn tapaan velvoite pitää rakennuksen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset.

Energiatehokkuuden huomioon ottamista koskeva velvoite lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lain muutoksella (488/2007) osana rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin (2002/91/EY) täytäntöönpanoa. Kunnossapitovelvollisuuden täsmentämisellä ei tarkoitettu, että rakennuksen omistaja velvoitettaisiin parantamaan rakennuksen energiatehokkuutta siitä, millaisena lupa on aikoinaan saatu ja millaiseksi rakennus on luvan perusteella rakennettu. Velvoitteella kiinnitetään huomiota teknisten järjestelmien seuraamiseen ja asianmukaisiin tarkastus- ja huoltotoimiin, jotka muutoinkin ovat osa rakennuksen kunnossapitoa. Sähkölaitteista ja -laitteistoista säädetään sähköturvallisuuslaissa (1135/2016) ja hissejä koskee hissiturvallisuuslaki (1134/2016). Molemmissa laeissa on säännöksiä määräaikaistarkastuksista.

Rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kunnon seurantavelvoite lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lain muutoksella (301/2015) täydentämään laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista säädettyä lakia (300/2015). Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätyn säännöksen tarkoituksena on ollut tukea rakennusten omistajien kunnossapitovelvollisuuden toteuttamista ja kiinnittää rakennusten omistajien huomiota rakennuksen seurantaan rakennuksen keskeisten rakenteiden osalta. Velvoite esitetään otettavaksi samansisältöisenä uuteen lakiin. Velvoite kohdistuu koko rakennuskantaan toisin kuin laajarunkoisia rakennuksia koskeva laki, jonka soveltamisala on tarkkaan rajattu.

Pykälän *2 momentissa* korostetaan nykyisen lain tapaan kaavalla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla suojellun rakennuksen rakennussuojelusta aiheutuvia erityisiä ja normaalista poikkeavia rakennuksen käyttöön ja kunnossapitoon kohdistuvia vaatimuksia. Muutoksena aiempaan olisi rakennussuojelemisesta annetun lain lisäksi myös kirkkolain (1054/1993) ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaisesti suojeltujen rakennusten sisällyttäminen lain soveltamisalaan. Uutena lisäyksenä on, ettei rakennussuojelu saa heikentää rakennuksen turvallisuuteen tai terveellisyyteen liittyvää ylläpitoa. Täsmennys on tarpeen, jotta suojelusta huolimatta rakennus on sen käyttäjille jatkuvasti myös turvallinen ja terveellinen. Lisäys ei kuitenkaan oikeuta sivuuttamaan ja rikkomaan suojelumääräyksiä, joiden tarkkuus ja täsmällisyys vaihtelevat. Mitä tarkemmin suojellusta rakennuksesta on kysymys, sitä hienovaraisempia tulee kaikkien kunnossapito- ja ylläpitotoimenpiteiden olla. Tarvittaessa niistä tulee neuvotella etukäteen museoviranomaisten kanssa. Usein suojelumääräykset sitä edellyttävätkin.

305 §. *Rakennuksen kunnossapidon laiminlyönti.* Rakennuksen kunnossapidon laiminlyöntiin puuttuminen on eräs rakennusvalvonnalle kuuluva tehtävä. Nykyinen laki on jättänyt viranomaiselle harkintavaltaa, milloin muissa kuin turvallisuudelle ilmeistä vaaraa olevissa tilanteissa laiminlyöntiin on syytä puuttua. Maankäyttö- ja rakennuslain 166 § käyttää ilmaisua ”rakennusvalvontaviranomainen voi”. Säännöstä ei ole tarpeen muuttaa velvoittavuuden osalta.

Välittömissä ja ilmeistä vaaraa terveellisyydelle tai turvallisuudelle ilmenevissä tilanteissa pelkkä korjaamisesta määrääminen ei ole riittävää. Keinoina on silloin purettavaksi määrääminen tai käyttökielto. Nykyiseen sääntelyyn verrattuna säännöksen alaa esitetään laajennettavaksi koskemaan paitsi rakennusta niin myös rakennuksen osaa. Rakennus voi olla joiltakin osin ilmeiseksi vaaralle terveellisyydelle tai turvallisuudella, jolloin esimerkiksi käyttökieltoa ei ole tarpeen ulottaa koskemaan muuta osaa rakennuksesta. Laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annetun lain (300/2015) 5 § edellyttää arvioinnin tehneen asiantuntijan ilmoittavan viipymättä rakennuksen omistajalle ja haltijalle, kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle ja pelastusviranomaiselle, jos asiantuntija arvioinnin yhteydessä havaitsee rakennuksessa tai sen keskeisissä kantavissa rakenteissa vian tai puutteen, josta aiheutuu välitön vaara henkilöturvallisuudelle.

Pykälän *2 momentin* säännös vastaa nykyistä sääntelyä. Terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämistä koskeva kuntotutkimus on usein tarpeen joka tapauksessa, jotta korjaustoimien suunnitteluun voidaan ryhtyä. Valtioneuvoston kosteus- ja hometalkoiden 2010–2014 eräänä tavoitteena oli kehittää rakentamiseen, kosteusvaurioiden korjaamiseen ja kiinteistöjen terveydellisten olosuhteiden arviointiin liittyvää osaamista. Terveydensuojelulain (1237/2014) 49 §:n muutoksella säädettiin viranomaisvalvontaa varten tekevälle ulkopuoliselle asiantuntijalle pätevyysvaatimukset. Jos kysymyksessä on asunnon ja muun oleskelutilan tutkimuksia ja selvityksiä terveydensuojelulain mukaista viranomaisvalvontaa varten tekevästä asiantuntijasta, tulee tällä olla tarvittava pätevyys terveyshaittaa aiheuttavien kemiallisten, fysikaalisten ja biologisten tekijöiden selvittämiseksi. Tarkemmin pätevyysvaatimuksista säädetään asetuksessa asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015). Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen tehdessään terveydensuojelulaissa tarkoitettuja tutkimuksia ja selvityksiä. Asumisterveyden valvonta menee osittain päällekkäin rakennusvalvonnalle kuuluvan rakennuksen kunnossapidon valvonnan kanssa. Silloin kun rakennusvalvonta edellyttää korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi kuntotutkimusta niin tutkimuksen suorittajan tulee olla asiaan perehtynyt ja osaava, vaikkei nimenomaista ja täsmällistä pätevyysvaatimusta tutkimuksen suorittajalle ole laissa asetettu.

306 §. *Rakennuksen katsastus*. Säännös olisi kokonaan uusi. Säännöksen tarkoituksena olisi kannustaa oma-aloitteisesti hyvään kiinteistönpitoon. Lähinnä sitä ja samaa tavoitetta toteuttaa laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettu laki (300/2015). Laajarunkoisia rakennuksia koskevassa laissa on lain soveltamisalan piiriin koskeville laajarunkoisille hallimaisille rakennuksille ja maneeseille säädetty katsastusmenettelyä muistuttava arviointivelvollisuus. Laajarunkoisen rakennuksen omistajan on lain 2 §:n mukaan huolehdittava, että pätevä asiantuntija arvioi rakennuksen laajarunkoisen osan keskeisten kantavien rakenteiden turvallisuuden. Arvioinnin on perustuttava rakennesuunnitelmiin taikka muuhun riittävään selvitykseen sekä rakennuksen ja rakenteiden havainnointiin paikalla. Lakia ei sovelleta 1.4.2015 jälkeen rakennusluvan saaneisiin rakennuksiin. Arviointia koskeva takaraja on mennyt umpeen 1.4.2019.

Rakennuksen kunnossapitoa koskeva sääntely kaikkinensa sivuaa perustuslaissa turvattua omaisuuden turvaa. Joudutaan ottamaan huomioon, kuinka pitkälle meneviä velvoitteita voi yhteiskunta asettaa rakennuksen omistajalle. Vertailukohtana voi olla moottoriajoneuvo. Ajoneuvoja koskee määräaikainen katsastuspakko. Jos ajoneuvo ei mene katsastuksessa läpi, tulee se joko korjata tai sitä ei voi käyttää.

Kaikkia rakennuksia koskeva pysyvä katsastuspakko olisi pitkälle menevä eikä siihen olisi käytännössä edellytyksiä muun muassa voimavarojen rajallisuuden takia. Toisin kuin ajoneuvot rakennukset eivät liiku ja jo katsastuksiin menevät matkat kuluttaisivat tarkastajien työaikaa. Esimerkiksi säännöllisiä palotarkastuksia on vähennetty tavallisissa rakennuksissa niiden työläyden mutta samalla heikon vaikuttavuuden takia.

Katsastusvelvoite esitetään kohdistumaan rakennuksiin, jotka käyttötarkoituksensa vuoksi ovat suuren käyttäjämäärän käytössä. Tyypillisiä tällaisia rakennuksia ovat kauppakeskukset, urheiluhallit, kirjastot, konsertti- ja teatteritalot, koulut, kodinomaisia päiväkoteja suuremmat päiväkodit, vanhusten ja vajaakuntoisten palvelurakennukset, terveysasemat ja sairaalat, vankilat, hartauden harjoittamiseen tarkoitetut rakennukset ja toimistorakennukset. Näille rakennuksille on usein myös ominaista se, että osaan niistä joutuu menemään voidakseen hoitaa itsellensä tai läheisellensä tärkeitä henkilökohtaisia asioita, tai sitten mitään vaihtoehtoa olla menemättä ei edes ole. Katsastusvelvoite koskisi niin yksityisessä omistuksessa olevia kuin kuntienkin rakennuksia. Asuinrakennuksia ei katsastusvelvoite kuitenkaan koskisi.

Katsastuksen toimittamisen enimmäismääräajaksi esitettäisiin kymmentä vuotta. Määräaika voi olla tätä lyhyempikin eikä määräajan pituutta olisi tarkoitus kytkeä rakennuksen omistuspohjaan. Olennaisempaa on arvioida katsastuksen ajallista tarvetta rakennuksen käyttötarkoituksen kautta.

Toisin kuin laajarunkoisia rakennuksia koskevassa laissa, edellytettäisiin katsastajalta tehtävään soveltuvaa sertifiointia. Sertifiointijärjestelmän luomiseksi tarvitaan erillistä lainsäädäntöä. Katsastus tapahtuisi paikan päällä. Katsastuksen yhteydessä tarkistettaisiin asiakirjoista, että kaikki muuhun lainsäädäntöön perustuvat teknisten järjestelmien tarkastukset on tehty ajallaan. Käyttö- ja huolto-ohje on myös lähtökohtana katselmukselle.

Pykälän *3 momentti* sisältää valtuutussäännöksen, jonka nojalla ympäristöministeriö voi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä rakennusten käyttötarkoituksen perusteella tapahtuvasta luokittelusta, katsastuksen määräajasta, katsastuksen toteuttamisesta sekä katsastajan pätevyysvaatimuksista.

35 luku **Rakennetun ympäristön hoito**

307 §. *Ympäristönhoito*. Siisteysvaatimus koskisi ehdotetun säännöksen mukaan rakennuksen ympäristöä. Säännös olisi voimassa olevaan lakiin verrattuna täsmällisempi. Nykyisen lain ympäristönhoitoa koskeva velvoite ulottuu yleisesti rakennettuun ympäristöön (MRL 167 §). Rakennettu ympäristö on käsitteenä niin laaja, että käytännössä ei ole aina helppo tarkkaan osoittaa, missä rakennettu ympäristö vaihtuu luonnonympäristöksi. Ehdotetussa muodossaan säännöksen soveltamisala ja -kohde määrittyisi selkeämmin koskemaan rakennuksen haltijaa ja kiinteistön omistajaa. Rakennuksen ympäristöllä tarkoitettaisiin sitä alueellisesti rajautuvaa osaa maa- ja vesialueesta, joka muodostaa rakennuspaikan tai tontin.

Nykyisen lain tapaan pykälä kieltäisi käyttämästä tonttia ja rakennuspaikkaa niin, että rakentamisluvassa istutettaviksi, leikkipaikoiksi tai oleskeluun osoitetut tai muutoin asumisviihtyisyyteen vaikuttavat alueet supistuisivat. Kielto kohdistuisi rakennuksen haltijaan, jolla olisi myös tosiasiallinen intressi huolehtia asumisviihtyisyyden säilymisestä. Jos asumisviihtyisyyteen vaikuttavien alueiden supistaminen osoittautuisi tarpeelliseksi, tulisi sen tapahtua lupamenettelyn kautta. Lupaviranomainen voisi tällöin esimerkiksi vaatia muita asumisviihtyisyyteen vaikuttavia toimia, joilla alueiden supistuminen voitaisiin korvata. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi asukkaiden käyttöön osoitettavien parempien yhteistilojen järjestäminen.

Hälytysajoneuvoja ja huoltoajoa varten tarkoitettujen kulkuyhteyksien säilyttäminen ajokelpoisina kuuluu kiinteistön omistajalle. Myös pelastuslaissa on säännöksiä kulkuyhteyksistä. Pelastuslain 11 §:n mukaan kiinteistön omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet (pelastustiet) pidetään ajokelpoisina ja esteettöminä ja että ne on merkitty asianmukaisesti. Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pelastustien merkitsemisestä.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi voimassa olevan lainsäädäntöä vastaavasti säännöksen julkisen ulkotilan, kuten liikenneväylien, katujen, torien, katuaukioiden sekä puistojen ja oleskeluun tarkoitettujen ulkotilojen kaupunkikuvallisesta ja viihtyisyyden vaatimuksesta. Momentissa ehdotetaan valvontatehtävän osoittamista kunnan määräämälle viranomaiselle, vaikka valvonta voisi tilanteesta riippuen kohdistua myös kuntaan itseensä. Tällaisessa tilanteessa mahdollinen valinta valvontatehtävän suorittajaksi voisi olla kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Huolehtimisvelvoite säilyttää kevyen liikenteen väylät liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina kuuluisi osaltaan valtiolle ja kunnalle. Vaikka asiasta säädetään tarkemmin sitä koskevassa erillislainsäädännössä, kuten kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978), on säännös tarpeen turvaamaan laajasti ottaen jalankulun ja pyöräilyn edellytyksiä muun muassa siten, etteivät erilaiset kadun kalusteet ja irtonaiset laitteet muodostu kulun esteiksi.

308 §. *Ulkovarastointi*. Ulkovarastointia koskeva säännös turvaisi voimassa olevan lain mukaisesti tieltä tai muulta yleiseltä kulkuväylältä tai alueelta näkyvää maisemaa eikä se saisi myöskään häiritä ympäröivää asutusta. Häiriön laatua ei olisi syytä tarkemmin määritellä. Esteettisen häiriön lisäksi ympäröivä asutus saattaisi kokea ulkovarastoinnista muunkin tyyppistä häiriötä, kuten melua ja liikennöintiä. Eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/1920) sisältää naapurille kohtuuttoman rasituksen aiheuttamista tarkoittavan immissiokiellon. Naapuruussuhdelain tarkoittaman kohtuuttoman rasituksen poistamista haetaan käräjäoikeudelta.

Ulkovarastointikielto olisi asemakaava-alueella tiukempi kuin muualla. Asemakaavassa voidaan asiasta luonnollisesti määrätä toisin. Muun muassa satama-alueilla tarvitaan laajoja ulkovarastointialueita. Jos asemakaavasta ei muuta johdu, on häiriötä aiheuttava tai ympäristöä rumentava varastointi kielletty. Kielto koskisi myös pitkäaikaista tai laajaa tavaroiden ulkosäilytystä, vaikka siitä ei katsottaisikaan aiheutuvan häiriötä. Oikeuskäytännössä ei suurehkonkaan

veneen talviaikaista säilyttämistä omakotialueella ole pidetty kiellettynä, kun otettiin huomioon, että veneen säilytysaika oli rajoitettu veneilykauden ulkopuoliseen aikaan, venettä säilytettiin ilman erillisiä suojapeitteitä ja vene oli sijoitettu vähintään neljän metrin etäisyydelle tontin rajasta ja vähintään kahdeksan metrin päähän naapurikiinteistön rakennuksista (KHO 30.12.2003 taltio 3425). Säännöksellä ei rajoiteta muun ympäristölainsäädännön soveltamista.

309 §. *Keskeneräinen rakennustyö*. Kerran jo aloitettu rakennustyö aiheuttaa pitkittyessään helposti erilaista häiriötä. Häiriö voi ilmetä niin esteettisenä, ympäristöllisenä mutta myös turvallisuuteen vaikuttavana esimerkiksi sitä kautta, että rakennuspaikka houkuttelee paikalle asiattomia, jolloin onnettomuusriskeiltä ei aina vältytä. Ylipitkiksi venähtävät rakennustyömaat työllistävät myös viranomaisia, joihin keskeneräisyyteen kyllästyneet kuntalaiset ottavat yhteyttä ja odottavat viranomaisten puuttuvan koettuihin epäkohtiin.

Voimassa olevasta laista poiketen säännös sisältäisi kymmenen vuoden määräajan, mihin mennessä aloitettu rakentamistyö tai muu toimenpide luvan myöntämisestä laskettuna tulisi saattaa valmiiksi. Jos näin ei ole tapahtunut, tulisi rakennusvalvontaviranomaisen määrätä saattamaan työ loppuun tai ryhtymään muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden tarkoituksena olisi poistaa keskeneräisyydestä aiheutuva terveellisyyden, turvallisuuden taikka ympäristöllinen haitta tai häiriö. Määräys kohdistettaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvään tai muuhun asianomaiseen tahoon, jolla olisi oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus toimenpiteen suorittamiseen. Viranomainen voisi tarvittaessa tehostaa määräystä hallintopakolla.

310 §. *Hylätty rakennus*. Hylättyä rakennusta koskevalla säännöksellä on yhtymäkohtia keskeneräiseen rakennustyöhön. Suurimpana erona on se, että 309 §:n säännös kohdistuu tilanteisiin, joissa rakentamistyö on arvioiden perusteella saatettavissa lähitulevaisuudessa loppuun. Hylätyn rakennuksen kohdalla rakennustyön keskeneräisyys on keskimäärin jatkunut jo niin pitkään, että tehdyt rakentamistyöt ovat jo lähteneet tuhoutumaan tai ovat välittömässä tuhoutumisvaarassa. Yleisempää kuitenkin on, että aiemmin käytössä ollut rakennus on jäänyt tyhjilleen ja vaille käyttöä. Erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla ei voida välttyä siltä, että kasvavassa määrin rakennuksien käyttämisestä joudutaan luopumaan. Näissäkin tilanteissa tulisi kuitenkin kiinteistön omistajan huolehtia siitä, ettei rakennuspaikka ympäristöineen vaaranna terveellisyyttä, turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Rakennus tulisi myös suojata säältä ja mahdolliselta vahingonteolta. Rakennus voi myös olla kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokas, jolloin sen säilymisen turvaamiseen tulisi myös viranomaisten kiinnittää erityistä huomiota.

Jos rakennus tai osa siitä on tuhoutunut tulipalon tai muun äkillisen tapahtuman seurauksena, tulisi ilman aiheetonta viivytystä varmistua turvallisuuden takaamiseksi tarvittavista suojaamistoimista. Viime kädessä voi viranomainen joutua määräämään vaaralliseksi muuttuneen kohteen purettavaksi.

36 luku **Pakkokeinot ja seuraamukset**

311 §. *Määräys rakennusjärjestyksen, yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan lain 177 §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että jos kunta ei huolehdi tässä laissa säädetyn mukaisesti rakennusjärjestyksen, yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä rakennusjärjestys, asemakaava tai yleiskaava taikka sen muutos.

Edellytyksenä määräyksen antamiselle olisi ensinnäkin se, että kunta on laiminlyönyt laissa säädetyn velvollisuutensa rakennusjärjestyksen, asemakaavan tai yleiskaavan laatimiseksi tai ajan tasalla pitämiseksi. Kunnan velvollisuudesta rakennusjärjestyksen laatimiseen säädetään 182 §:ssä, jonka mukaan kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Kunnan velvollisuudesta yleiskaavan laatimiseen ja pitämiseen ajan tasalla säädetään 26 §:ssä, jonka mukaan kunta vastaa yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla muuttamalla sitä sen mukaan kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Kunnan velvollisuudesta asemakaavan laatimiseen ja pitämiseen ajan tasalla säädetään 36 §:ssä. Pykälän mukaan kunnan on laadittava asemakaava ja pidettävä sitä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Lisäksi pykälän mukaan maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.

Määräyksen antaminen edellyttäisi myös, että on ilmeistä, että velvollisuuden laiminlyönti vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Tavoitteilla tarkoitetaan 1 §:ssä säädettyjä lain yleisiä tavoitteita sekä 179 §:ssä säädettyjä rakentamisen ohjauksen tavoitteita.

Määräyksellä ympäristöministeriö voisi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä rakennusjärjestys tai kaava tai sitä koskeva muutos. Määräyksellä voitaisiin siis velvoittaa kunta laatimaan tai päivittämään rakennusjärjestys tai kaava, mutta määräys ei voisi koskea rakennusjärjestyksen sisällöllisiä ratkaisuja, vaan näistä päättäisi normaaliin tapaan kunta.

Pykälän *2 momentin* mukaan ympäristöministeriön olisi ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista neuvoteltava kunnan kanssa ja pyydettävä kunnalta lausunto asiasta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että jos kunta ei noudata 1 momentissa tarkoitettua määräystä, ympäristöministeriö voisi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa. Uhkasakkoa ei liitettäisi annettavaan määräykseen. Jos kunta ei noudattaisi määräystä, voisi ministeriö antaa uuden määräyksen ja määräajan ja tehostaa määräaikaa uhkasakolla.

Pykälän *4 momentin* mukaan se, mitä pykälässä säädetään kunnasta, koskisi vastaavasti maakunnan liittoa, jos se ei huolehdi tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta tai sen pitämisestä ajan tasalla. Maakunnan liiton velvollisuudesta maakuntakaavan laatimiseen säädetään 19 §:ssä, jonka mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä.

Pykälän *5 momentin* säädettäisiin, että kun ympäristöministeriöministeriö on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen asema- tai yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta, määräyksen tarkoittamalla alueella on voimassa rakennuskielto ja 33 ja 38 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus. Toimenpiderajoitus olisi voimassa suoraan lain nojalla eikä siihen liittyisi harkintavaltaa.

Ympäristöministeriön päätös olisi valituskelpoinen ja valitusoikeus olisi kunnalla ja asianosaisella.

312 §. *Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan lain 178 §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että jos edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää

eikä maakunta-, yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua, ympäristöministeriö voisi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle alueen kaavoitusta koskevia määräyksiä.

Määräysten antamisen edellytyksenä olisi siis ensinnäkin, että edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää. Toiseksi edellytyksenä olisi, ettei maakunta-, yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua. Määräykset voisivat koskea alueen kaavoitusta, mutta ei sen yksityiskohtaista osoittamista, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite tulee ottaa kaavassa huomioon. Maakunnan liitolla tai kunnalla olisi tässäkin tilanteessa ratkaisuvalta siitä, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan. Määräyksillä voitaisiin siis velvoittaa laatimaan ja hyväksymään kaavaratkaisu, jolla luodaan edellytykset valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiselle, mutta kaavan sisällön yksityiskohtiin määräyksillä ei ole tarkoitettu puututtavan.

Pykälän *2 momentin* mukaan ympäristöministeriön olisi ennen 1 momentissa tarkoitettujen määräysten antamista neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja niiden muiden tahojen kanssa, joita asia koskee, sekä pyydettävä näiltä lausunto asiasta. Ympäristöministeriön päätös olisi valituskelpoinen ja valitusoikeus olisi kunnalla, maakunnan liitolla ja asianosaisella.

313 §. *Rakennustyön keskeyttäminen*. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa sääntelyä. Rakennustyön keskeyttäminen on voimakas toimenpide. Siihen tulee olla riittävät perusteet. Toisaalta kirjallista rakennustyön keskeytysmääräyksen antamista ei pidä tarpeettomasti pitkittää silloin kun keskeyttämisen edellytykset ovat olemassa. Jos koko rakennustyön keskeyttäminen ei ole tavoiteltu tarkoitus huomioon ottaen välttämätöntä, tulee keskeytys rajata koskemaan vain sitä osaa työstä, missä säännöksiä tai myönnettyä lupaa rikotaan.

Välittömän keskeytysmääräyksen antaisi viranhaltija. Määräys annetaan kirjallisena. Sen jälkeen on asiasta viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen päättää, pysytetäänkö keskeytysmääräys voimassa, tulee määräyksen kohdetta kuulla. Rakennusvalvontaviranomaisen päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Keskeytettyjä rakennustöitä voisi jatkaa sitten kun keskeyttämisen peruste on poistunut.

314 §. *Markkinavalvonta*. Pykälä pohjautuisi maankäyttö- ja rakennuslain 181 §:ään. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi jatkossakin kaikkien rakennustuotteiden markkinavalvontaviranomaisena. Osa rakennustuotteista on CE-merkittävä rakennustuoteasetuksen mukaisesti. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto huolehtisi markkinavalvonnasta myös eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain soveltamisalaan kuuluvien rakennustuotteiden osalta. Valvonta koskisi tyyppihyväksyttyjä rakennustuotteita, tuotteita, joilla on varmennustodistus, todistus valmistuksen laadunvalvonnasta, muu vapaaehtoinen sertifikaatti tai vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvä sertifikaatti. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi markkinavalvontaviranomaisena myös niille rakennustuotteille, joiden ominaisuuksia ei olisi lainkaan ilmoitettu varmennetusti. Aiemmin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on toiminut markkinavalvontaviranomaisena tilanteissa, joissa rakennustuote voi vaikuttaa olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen. Nyt tähän ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa rakennustuote aiheuttaa vakavan vaaran ihmisen terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle.

Aiemmin pykälässä oli säädetty, mihin toimiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla oli mahdollisuus ryhtyä. Koska menettelytapojen yhdenmukaistaminen on omiaan sujuvoittamaan prosessia, ehdotetaan, että menettelyjen osalta laissa viitattaisiin markkinavalvonnasta ja tuotteiden

vaatimustenmukaisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1020 (*markkinavalvonta-asetus*) ja eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettuun lakiin (1137/2016) (*markkinavalvontalaki*).

Pykälässä säilyisi ennallaan velvollisuus korvata valtiolle selvityksestä aiheutuneet kustannukset, jos selvitys osoittaa, että rakennustuote ei vastaa ilmoitettuja suoritustasoja tai ominaisuuksia. Kustannukset perittäisiin siltä toimijalta, joka ensimmäisenä saattaa tuotteen Suomen markkinoille. Niin ikään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen olisi edelleen ilmoitettava Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle havaitsemistaan epäkohdista, kuten esimerkiksi epäkohdista rakennustuotteiden merkinnöissä ja asiakirjoissa.

315 §. *Rakennustuoteyhteyspiste.* Rakennustuoteasetuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä rakennustuoteyhteyspiste.. Pykälän mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi rakennustuoteyhteyspisteenä. Rakennustuoteyhteyspisteen tehtävistä säädetään tarkemmin rakennustuoteasetuksen 10 artiklassa. Tehtävä olisi käsitellä eri toimijoiden, kuten rakennustuotteiden valmistajien ja maahantuojien yhteydenottoja sekä tarjota yksiselitteisiä ja helposti ymmärrettäviä käsitteitä käyttäen tietoa säännöksistä, joilla pyritään täyttämään rakennuskohteen perusvaatimukset ja joita sen alueella sovelletaan kunkin rakennustuotteen aiottuun käyttötarkoitukseen. Tieto rakennustuotteiden kansallisista olennaisista teknisistä vaatimuksista on tärkeä eritoten rakennustuoteasetuksen mukaisen suoritustasoilmoituksen laatimista varten.

Rakennustuoteasetuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rakennustuoteyhteyspisteet voivat hoitaa tehtävänsä tavalla, jolla vältetään eturistiriitoja, erityisesti niitä, jotka koskevat CE-merkinnän saantimenettelyjä. Rakennustuoteyhteyspiste ei olisi valvontaviranomainen, eikä tehtävällä näin olisi vaikutusta nykyiseen valvontaviranomaisten valvontatehtäviin. Tehtävässä olisi avustettava ja neuvottava sekä siirrettävä tarvittaessa hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisesti asiat käsiteltäväksi toimivaltaiselle viranomaiselle.

316 §. *Oikaisu, uhkasakko ja teettämisuhka*. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaista sääntelyä. Erotuksena rakennustyön keskeyttämisestä, joka on välitöntä, ovat uhkasakko ja teettämisuhka luonteeltaan välillisiä pakkokeinoja. Sakolla ja teettämisellä uhkaaminen ovat varsinaiseen velvoitteeseen kytkeytyviä ja liitännäisiä tehosteita. Velvoitepäätös voidaan asettaa myös ilman näitä tehosteita.

Velvoittavan päätöksen tarve voi syntyä periaatteessa kaikista tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesta toiminnasta tai niihin perustuvan velvollisuuden laiminlyönnistä. Kysymyksessä voi toisin sanoen olla sekä aktiivinen että passiivinen toiminta. Velvoitteen asettaminen edellyttäisi nykyiseen tapaan niskoittelua. Jotta niskoittelusta voi olla kysymys, tulee viranomaisen yleensä tavalla tai toisella kehottaa oikaisemaan tapahtunut virhe. Vasta jos kehotusta ei noudateta, voisi normaalisti olla kysymyksessä niskoittelu. On kuitenkin tilanteita, joissa niskoittelun voi katsoa syntyvän jo ilman viranomaisen antamaa edeltävää kehotusta. Esimerkiksi rakennuksen luvaton tai luvanvastainen käyttötarkoitus voi olla niin ilmeistä, että viranomaisen on esimerkiksi turvallisuuden varmistamiseksi syytä antaa velvoitepäätös ilman edeltävää kehotusta. Tietämättömyys velvoittavan säännöksen sisällöstä ei sinänsä poista niskoittelua.

Silloin kun velvoittavaan päätökseen halutaan liittää tehoste, käytetään yleensä uhkasakkoa. Teettämisuhka on jäänyt suhteellisen vähän käytetyksi. Uhkasakkolaki (1113/1990) sisältää yksityiskohtaisia menettelyllisiä ja muita asiassa huomioon otettavia säännöksiä. Uhkasakkolain 7 §:n mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen

ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, on kullekin asetettava eri uhkasakko. Toisinaan velvoittavan päätöksen tarkoitus saavutetaan parhaiten, kun velvoite uhkineen asetetaan usealle asianosaiselle samanaikaisesti.

Velvoiteprosessin käynnistämisen aiheena on usein käytännössä se, että tarvittava lupa rakentamistoimenpiteelle puuttuu. Velvoitepäätöstä ei pääsääntöisesti ole mahdollista tehdä, jos asianosainen on pannut vireille virheen poistamista tarkoittavan lupahakemuksen. Rakennusvalvontaviranomainen ei toisaalta voi velvoittaa niskoittelijaa hakemaan puuttuvaa lupaa. Sen sijaan rakennusvalvontaviranomainen voi kehottaa virheen poistamiseen samalla todeten, että myönnetty lupa korjaa tilanteen lailliseksi. Jos kuitenkin virheen poistaminen edellyttää poikkeamispäätöstä, on oikeuskäytännössä tulkittu, ettei poikkeamishakemuksen vireillä olo ole velvoitepäätöksen tekemisen esteenä (KHO 1990 A 75). Poikkeamishakemukseen rinnastuu asemakaavan muutosta tarkoittava hakemus (KHO 5.6.2002 taltio 1394).

Uhkasakkomenettelyä ei ole tarkoitettu rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi. Uhkasakon tai teettämisuhan käyttö ei tämän mukaisesti estyisi, vaikka samasta asiakokonaisuudesta on tuomittu rikosoikeudellinen seuraamus (ne bis in idem, KHO 2016:96; KHO 22.6.2017 taltio 2990).

317 §. *Tarkastusoikeu*s. Säännös on saman sisältöinen kuin nykyisen lain 183 §:n mukainen vastaava säännös. Jotta rakennusvalvontaviranomainen voisi suorittaa laissa säädettyjä tarkastus- ja valvontatehtäviä, täytyy laissa turvata verrattain vahva oikeus päästä rakennuskohteeseen. Pääsyoikeus ulottuisi myös rakennukseen ja huonetiloihin, jos on perusteltu syy epäillyille laiminlyönneille. Valvontaviranomainen voisi päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin vain, jos se olisi välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi, tai milloin valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä 34 ja 35 lukujen 304–310 §:issä tarkoitettua tekoa. Tarkastuksen toimittamisesta silloin, kun on kysymys pääsystä rakennukseen ja huonetiloihin, tulisi ilmoittaa nykyisen lain tapaan vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin. Jos rakennuksen tai huonetilan omistaja ja haltija sallivat pääsyn ilman etukäteisilmoitusta, on se silloin luonnollisesti mahdollista.

Hulevesiä koskevissa asioissa tarkastusoikeutta koskeva toimivalta kuuluisi kunnan määräämälle hulevesiviranomaiselle.

Myös markkinavalvontaviranomaisella tulee olla riittävät valtuudet tarkastusten toimittamiseen. Asiasta säädettäisiin nykyiseen tapaan pykälän *4 momentissa*.

318 §. *Virka-apu*. Säännöksen alku vastaa voimassaolevaa maankäyttö- ja rakennuslain 184 §:n mukaista sääntelyä. Poliisilain (782/2011) 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Sen vuoksi poliisin virka-avusta on tarpeen säätää tässä laissa erikseen. Rakennustuotteiden markkinavalvonnassa tullin ja rajavartioviranomaisen apu voi olla tarpeen, minkä vuoksi myös siitä on syytä säätää laissa.

319 §. *Ympäristörikokset.* Rikoslain 48 luvun mukainen ympäristön turmeleminen tai rakennussuojelurikos voisi koskea 304 §:n mukaisen rakennuksen kunnossapidon tai 307 §:n mukaisen ympäristönhoidon laiminlyöntiä taikka 308 §:n mukaista ulkovarastointia. Kysymykseen voisi tulla myös rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen ryhtyminen ilman 208 tai 217 §:ssä tarkoitettua lupaa tai 237 §:n lupamääräysten noudattamatta jättäminen.

320 §. *Rangaistukset*. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:n rangaistussäännös on avoin rangaistussäännös eli niin sanottu blankorangaistussäännös, joihin nykyään suhtaudutaan torjuvasti laillisuusperiaatteesta johtuvan täsmällisyysvaatimuksen takia. Sen vuoksi uudessa

pykälässä on yksilöity yksityiskohtaisesti pykäläviittauksin teot, jotka säädettäisiin rangaistaviksi.

Nykyisen rangaistussäännöksen syyksiluettavuus liittyy oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan tahallisuuteen (KKO 2004:81). Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös tuottamuksellinen syyksiluettavuus. Tarkoituksena olisi täsmentää ja terävöittää sääntelyä siten, että jatkossa rakentamisrikkomus koskisi tahallisuuden lisäksi myös törkeäksi katsottavaa huolimattomuutta. Tällöin kysymys olisi vakavasta laissa säädettyä velvollisuutta kohtaa osoitetusta piittaamattomuudesta tai laiminlyönnistä. Törkeä huolimattomuus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa viivytellään rakennuksen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvän velvoitteen täyttämisessä.

Teon nimikkeenä säilyisi rikkomus, sillä rangaistusuhkana olisi sakkorangaistus, ei vankeutta. Käräjäoikeuksien viime vuosina rakentamisrikkomuksista tuomitsemat sakkorangaistukset ovat olleet enimmillään luokkaa kolmekymmentä päiväsakkoa. Vuosittain syyttäjälle saapuneita asioita, joissa päänimikkeenä on ollut rakentamisrikkomus, rakennussuojelurikos tai rakennussuojelurikkomus, on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut keskimäärin kymmenestä kolmekymmeneen. Myös konfiskaatio voisi tulla kysymykseen. Rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettämisestä valtiolle säädetään rikoslain 10 luvussa. Rakentamisrikkomuksista ei syyttäjä ole yleensä vaatinut menettämisseuraamusta toisin kuin esimerkiksi ympäristön turmelemisesta, joissa menettämisseuraamuksia on tuomittu.

Tämän lain 122 §:n mukaisesti kiinteistön omistajan tai haltijan velvollisuutena on vastata kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistoista ja rakenteista kunnan määräämän viranomaisen osoittamaan rajakohtaan asti. Kiinteistön omistajan tai haltijan on toteutettava hulevesien hallinta kiinteistöllä kunnan hulevesijärjestelmän kanssa yhteensopivaksi. Hulevesien hallinnan merkitys on kasvanut sitä mukaa kuin rakentaminen on tiivistynyt. Myös ilmastonmuutos siitä johtuvine lisääntyvine rankkasateineen korostaa hulevesien suunnitelmallista hallintaa. Hulevesien hallinnan laiminlyönti kiinteistön omistajan tai haltijan toimesta olisi syytä saattaa rangaistusuhan alaiseksi siitäkin huolimatta, että kunnalla olisi mahdollisuus käyttää myös hallinnollisia pakkokeinoja.

Alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen järjestelmä perustuu ennakoivaan suunnitteluun ja ennen hankkeiden toteuttamista hankittaviin viranomaislupiin. Kaikki rakentaminen ja korjaaminen ei ole luvanvaraista. Luvanvaraisuus määräytyy sitä koskevien säännösten, kuten 208 §:n rakentamisluvan kautta. Luvaton rakentaminen murentaa itse järjestelmää, on vastoin yleistä oikeustajua, ja voi johtaa turvallisuuden ja terveellisyyden vaarantumiseen. Hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisen mahdollisuuden lisäksi tulisi luvaton rakentaminen olla rangaistusuhan alaista.

Maisemaa muuttaville toimenpiteille on kaava-alueilla hankittava etukäteislupa 215 §:n mukainen maisematyölupa, lukuun ottamatta vähäisiksi katsottavia toimenpiteitä. Luvaton puiden kaataminen ja muut ilman tarvittavaa etukäteislupaa toteutettavat maisemaan vaikuttavat toimet voivat pahimmillaan turmella maisemakuvaa vuosikymmeniksi eteenpäin. Rangaistusuhalla olisi tältä osin myös yleisestävää merkitystä.

Purkamislupajärjestelmän tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa rakennusperinnön säilyttämistä. Purkaminen myös synnyttää jätettä. Lain tavoitteena oleva kiertotalouden edistäminen tähtää siihen, että 217 §:n mukainen purkaminen tapahtuisi nykyistä vielä suunnitelmallisemmin, jolloin purkamisesta voitaisiin irrottaa kierrätykseen kelpaavia rakennustuotteita entistä useammin. Ilman tarvittavaa lupaa tapahtuva purkaminen tulisi olla rangaistusuhan alaista sekä rikkomuksena että rikoksena.

Lain 230 §:n mukaisella erityissuunnitelmalla tarkennetaan rakennushankkeen eri työvaiheita suhteessa luvitusvaiheen pääpiirustusvaiheeseen. Erityissuunnitelmilla tarkennettava suunnittelun kohde ja vaihe vaihtelee. Erityissuunnitelma voi koskea rakennushankkeen onnistumisen kannalta kriittistä yksityiskohtaa, jolloin on tärkeää laatia se ennen kyseiseen työvaiheeseen ryhtymistä ja toimittaa myös viranomaiselle. Laiminlyönti tältä osin voi osoittautua kohtalokkaaksi, ja se olisi syytä olla rikkomuksena rangaistusuhan alainen.

Lupapäätökseen sisällettävät 237 §:n mukaiset lupamääräykset voivat koskea muun muassa rakennustyöstä mahdollisesti aiheutuvien haittojen, kuten naapurustolle aiheutuvien vahinkojen rajoittamista koskevia määräyksiä. Määräysten noudattamatta jättäminen tulisi olla rikkomuksena rangaistavaa.

Lain 259 §:n mukainen vastaava työnjohtaja on perinteinen rakentamiseen vaadittu asiantuntija, jolla on keskeinen tehtävä huolehtia rakennustyön toteutumisesta myönnetyn luvan mukaisesti. Vastaavalle työnjohtajalle kuuluu myös rakennustyön laatuun liittyviä tehtäviä. Rakennushankkeen toteuttaminen ilman siihen tarvittavaa vastaavaa työnjohtajaa murentaa koko järjestelmää ja voi johtaa suuriin vahinkoihin.

Rakentamisen teknologian kehittyessä ja monimutkaistuessa on 260 §:n mukaisten erityisalojen työnjohtajien rooli lisääntynyt. Jos erityisalan työnjohtaja on viranomaisen toimesta harkittu tarpeelliseksi, olisi määräyksen sivuuttaminen syytä saattaa rikkomusuhan alle.

Rakennustyön aloittamisesta ilmoittaminen viranomaiselle 272 §:n mukaisesti on olennainen osa hankkeen kokonaisprosessia. Jos viranomainen ei saa tietoonsa hankkeen aloittamista, ei viranomainen voi siihen asianmukaisesti reagoida. Tarvittavan aloittamisilmoituksen laiminlyönti olisi tarpeen saattaa rikkomusuhan alaiseksi.

Tietyt rakentamista valmistelevat toimenpiteet ovat 273 §:n nojalla sallittuja ennen varsinaisen rakennustyön aloittamista. Niistä olisi kuitenkin ilmoitettava viranomaiselle etukäteen, jotta viranomainen voi tarvittaessa antaa ohjausta ja neuvontaa, miltä osin valmisteleviin toimenpiteisiin voi ryhtyä. Ilmoittamisen laiminlyönti tulisi olla rikkomuksena rangaistavaa.

Lain 286 §:n mukaisen loppukatselmusten pyytämistä laiminlyödään valitettavan usein. Osin tämä johtuu siitä, että osittaista loppukatselmusta koskeva säännöstö antaa mahdollisuuden viranomaiselle hyväksyä rakennus tai sen osa käyttöön jo ennen niin sanottua lopullista loppukatselmusta. Prosessin kokonaisuuden ja muun muassa monien rekisterien ylläpidon kannalta tilanne ei ole tyydyttävä. Säätämällä loppukatselmuksen laiminlyönti rakentamisrikkomusuhan alle tilanne saattaisi kohentua.

Lain 303 §:n mukaisen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen merkitys on kasvanut sitä mukaa kun rakennukset ovat muuttuneet teknisiltä ominaisuuksiltansa monimutkaisemmiksi. Täysin huoltovapaata rakennusta ei käytännössä ole. Jotta rakennuksen kunnossapito voisi onnistua, tarvitaan sitä varten riittävä ohjeistus. Vastuu ohjeesta kuuluisi pääsuunnittelijalle. Ohjeen laiminlyönti olisi hyvä saattaa rakentamisrikkomusuhan alaisuuteen.

Rakennuksen omistajaan kohdistuu melko ankara 304 §:n mukainen rakennuksen kunnossapitovelvoite. Rakennus tulee pitää ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Kunnossapidon laiminlyönti voi johtaa vakaviin onnettomuuksiin. Laiminlyönti tulisi olla rikkomusuhan alaista.

Rakennuksen katsastusta koskeva 306 §:n mukainen velvoite, joka ei kohdistuisi asuinrakennuksiin, olisi kokonaan uutta sääntelyä. Sillä pyrittäisiin osaltaan tehostamaan rakennusten turvallisuutta ja terveellisyyttä. Säännöksen tehokkuuden turvaamiseksi katsastuksen laiminlyönti tulisi olla rikkomusuhan alaista.

Lain 307 §:n mukaiseen ympäristönhoitoon kuuluu muun muassa, että hälytysajoneuvoja tai huoltoajoa varten tarkoitetut kulkuyhteydet säilytetään ajokelpoisina. Laiminlyönti tältä osin voi johtaa vaaratilanteisiin, ja olisi syytä saattaa rikkomusuhan alle.

Ympäristöä rumentava 308 §:n mukainen ulkovarastointi ei ole harvinaista ja voi pitkään jatkuessaan aiheuttaa merkittävää viihtyisyyshaittaa. Ulkona varastoitavat esineet voivat aiheuttaa myös vaaratilanteita. Sen vuoksi olisi häiritsevä ja häiriötä aiheuttava varastointi tarpeen olla tilanteesta riippuen rakentamisrikkomusuhan alaista.

Hylätyt ja rakennustyön osalta kesken jätetyt 310 §:n mukaiset rakennuskohteet voivat aiheuttaa vakavan turvallisuusriskin etenkin lapsille. Säännöksen rikkominen olisi syytä olla rakentamisrikkomuksen alaista.

321 §. *Ilmoitus syytteen nostamiseksi*. Säännös vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 186 §:ää. Poliisille ilmoittaminen olisi edelleen pääsääntönä, kun rakennusvalvontaviranomainen turvautuu välittömään (rakennustöiden keskeytys) tai välilliseen (uhkasakko, teettämisuhka) hallintopakkoon. Vain jos tekoa tai laiminlyöntiä olisi olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun olisi katsottava vaativan syytteen nostamista, saataisiin ilmoitus jättää tekemättä. Ilmoittamatta jättämisestä tulisi aina tehdä merkintä hallintopakkopäätökseen ja mainittava syy, millä perusteella ilmoitusta ei ole pidetty tarpeellisena. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan huomauttanut, että rakennusvalvonnan uskottavuuden kannalta ilmoittamista on pidettävä tarpeellisena erityisesti silloin, jos kysymys on ilmeisesti tahallisesta tai toistuvasta teosta tai laiminlyönnistä (Apulaisoikeusmiehen ratkaisu 20.8.2008 3222/4/06).

Poliisille kunnan rakennusvalvontaviranomaisen taholta tehtävä ilmoitus on esityksen luontoinen vireillepanotoimi, josta ei voi tehdä säännönmukaista valitusta (KHO 7.9.2017 taltio 4299).

37 luku **Muutoksenhaku ja oikaisukehotus**

322 §. *Muutoksenhaku kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen.* Pykälän *1 momentin* mukaan kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen säilyisi siis kunnallisvalituksena. Kunnallisvalitus on kaavoituksessa perinteinen ja edelleen toimiva kunnallista itsehallintoa suojaava valituslaji, jossa on otettu huomioon kunnan asukkaan asema ja toisaalta kaavoituksen tehokkuusvaatimukset. Säännöksessä käytettäisiin kuitenkin hallinto-oikeuden sijasta laajempaa käsitettä ”hallintotuomioistuin”, jolla viitataan samalla sekä hallinto-oikeuteen että korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Momentissa ei myöskään enää olisi säännöstä, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännös on käynyt tarpeettomaksi, koska sama säännös on yleislain eli kuntalain 142 §:ssä.

Pykälän *2 momentti* vastaisi pääosin nykyisen lain 188 §:n 2 momenttia. Asuntorakentamisen tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin kuitenkin siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Mo-

mentissa ei enää säädettäisi asian käsittelyaikaa koskevan arvion antamisesta, koska asiasta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 55 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan arvio asian käsittelyajasta on pyynnöstä annettava myös muille kuin kunnalle.

Pykälän *3 ja 4 momentti* vastaisivat nykyisen lain 188 §:n 3 ja 4 momenttia.

323 §. *Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.* Pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen. Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä säilyisi suurelta osalta ennallaan. Valituksen voisi tehdä siis se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Maakuntakaavaa koskevasta päätöksestä valituksen saisi tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Valitusoikeus olisi myös viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa, sekä maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa tai kaupunkiseutusuunnitelmassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.

ELY-keskuksen valvontavelvollisuuden laajentuessa myös sen mahdollisuus puuttua lainvastaisiin päätöksiin muuttuisi samanlaiseksi kuin ennen 1.5.2017 voimaan tullutta maankäyttö- ja rakennuslain muutosta.

Lain valmistelussa on ollut tavoitteena vahvistaa saamelaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa silloin, kun kyse on suunnittelusta, joka voi vaikuttaa heidän oikeuksiinsa kehittää ja ylläpitää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Jotta nämä oikeudet toteutuvat johdonmukaisesti koko lain sisällössä ja takaavat saamelaisten perustuslaissa määritellyn aseman alueidenkäytön ja rakentamisen osalta, on tarpeen säätää myös saamelaiskäräjien valitusoikeudesta kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeviin päätöksiin. Saamelaiskäräjien valitusoikeus koskisi kyseisiä päätöksiä silloin kun päätös koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Kunnan ja kuntayhtymän jäsenen valitusoikeutta kaavoihin voidaan lähtökohtaisesti perustella sillä, että kaavoitus on kaikilla tasoilla, myös asemakaavatasolla, merkittävää päätöksentekoa ja se voi koskea laajastikin asukkaita. Kunnallisvalitukseen pohjautuvaa valitusoikeutta voidaan pitää tärkeänä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Maakuntakaavoja ja yleiskaavoja koskevaa laajaa valitusoikeutta voidaan pitää selvänä niihin liittyvien päätösten laajan vaikuttavuuden takia. Tehdyn selvityksen perusteella (Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus, Eija Mäkinen 2019) kunnan jäsenen valitusoikeuden säilyttäminen myös asemakaava-asioissa on perusteltua. Siirtyminen asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen vähentäisi vain vähän valituksia, koska hyvin huomattava osa valituksista on asianosaisten tai lähialueen asukkaiden tekemiä, ja niiden rajoittaminen olisi ristiriidassa perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kanssa. Myös valitusten käsittely hidastuisi, kun asianosaisuutta jouduttaisiin tulkitsemaan tuomioistuimissa.

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä säilyisi myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan sekä maakuntakaavoja koskien myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta. Myös järjestöjen laajaa valitusoikeutta voidaan pitää edelleen perusteltuna perustuslain ja kansainvälisten sopimusten perusteella. Rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä olisi valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan myös kaupunkiseutukaavan hyväksymispäätöksestä.

Pykälä ei sisältäisi enää voimassa olevassa laissa olevaa asianosaisiin rajattua valitusoikeutta muiden vähäisten asemakaavamuutosten kuin ranta-asemakaavan osalta. Edellä mainitun selvityksen perusteella muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten osuus asemakaavavalituksista on vähäinen. On perusteltua arvioida, että tämä koskee myös vähäisiä asemakaavamuutoksia, eikä valitusoikeuden rajaamisella ole käytännössä ollut merkitystä, kun otetaan lisäksi huomioon, että vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavan muutos on rajattu suppeasti. Poistamalla valitusoikeuden rajaus näissäkin kaavoissa, sujuvoitetaan samalla mahdollisten valitusten käsittelyä, koska valitusoikeutta ei ole enää tarvetta tuomioistuimessa ensin tutkia.

Pykälä ei sisältäisi myöskään voimassa olevan lain mukaista valituskieltoa tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain. Säännöksestä on voinut aiheutua tilanteita, jossa kaava-alueen maanomistajat ovat joutuneet eriarvoiseen tilanteeseen silloin kun kunta ei kumoutuneen kaava-alueen osalta lähdekään laatimaan uutta kaavaa.

324 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisukehotus kaava-asiassa.* Viranomaisen oikaisukehotusta kaava-asiassa koskeva säännös esitetään säilytettäväksi. Oikaisukehotusta voidaan edelleen pitää joustavana ja valitusta nopeampana tapana korjata kunnan tekemä kaavan hyväksymispäätös tilanteessa, jossa kaavassa on sen hyväksymisen jälkeen havaittu selkeä kaavan laadullisten vaatimusten tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus ja edellytykset oikaisukehotuksen käyttämiselle muutoin täyttyvät. Oikaisukehotuksen johdosta tehtävä uusi päätös voitaisiin tehdä siinä kunnan elimessä, jolle alkuperäisen päätöksen tekeminenkin oli delegoitu, eikä päätöstä siis välttämättä tarvitsisi tehdä kunnanvaltuustossa.

Nykyisin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa oleva säännös oikaisukehotuksen antamisesta ehdotetaan nostettavaksi lakiin tämän pykälän *2. momentiksi*. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi oikaisukehotuksessaan esitettävä perusteet sille, miksi ja miltä osin hyväksytty kaava on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai muutoin lain vastainen.

325 §. *Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin.* Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutusta valituksiin koskeva säännös pysyy pääosin saman sisältöisenä kuin voimassa olevassa laissa. Kunnan on oikaisukehotuksen johdosta tekemästään uudesta kaavan hyväksymispäätöksestä ilmoitettava kirjallisesti hallinto-oikeudelle ja alkuperäisestä päätöksestä valituksen tehneille. Tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen.

Kunnan pitäessä alkuperäisen hyväksymispäätöksen oikaisukehotuksesta huolimatta ennallaan, muilla kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ei olisi enää tässä vaiheessa mahdollista tehdä asiasta valitusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus kuitenkin täsmennetään koskemaan sen toimialaan kuuluvia asioita.

326 §. *Valitusoikeus tonttijakosuunnitelmaa koskevasta päätöksestä.* Pykälässä säädettäisiin tonttijakosuunnitelmaa koskevan päätöksen valitukseen oikeutettujen piiristä viittaamalla edellä 96 §:ssä mainittuihin tonttijakoasian asianosaisiin.

Vastaava säännös valitusoikeudesta on kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 194 §:ssä. Muun kuin tonttijakosuunnitelmaan sisältyvän alueen tai siihen rajoittuvan kiinteistön omistaja tai haltija voisi hakea päätökseen muutosta vaikutusperusteisesti 2 kohdan perusteella. Myös sellainen tontin aluetta rasittavan käyttöoikeuden tai muun erityisen oikeuden haltija, jota ei rinnasteta tontin omistajaan, voi valittaa vaikutusperusteisesti. Kumottavassa MRL 194 §:ssä ollut maininta kunnasta valitukseen oikeutettuna tahona ehdotetaan poistettavaksi. Kunnalla ei

liene intressiä valittaa omasta päätöksestään ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimeen. Päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään hallintoprosessilain 109 §:n 2 momentissa.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi kiinteistönomistajan oikeudesta hakea muutosta päätökseen, joka koskee tonttijakosuunnitelman muutosesityksen hylkäämistä kokonaan tai osittain. Päätös hylkäämisestä voidaan tehdä erillisellä hallintopäätöksellä tai, osittaisen hyväksymisen tapauksessa, sitä koskevan tonttijakosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä.

327 §. *Muutoksenhaku maankäyttö- ja toteuttamismaksun perusteita koskevaan päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin 140, 142 ja 144 §:n nojalla tehtävien kunnan päätösten muutoksenhausta siten, että muutoksenhaussa noudatettaisiin kuntalakia. Kun näissä asioissa päätöksen tekevä viranomainen olisi kunnanvaltuusto, ei kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyä sovellettaisi. Säännös on tarpeen, koska tässä laissa säädetyistä kunnan viranomaisen päätöksistä valitetaan muutoin lain 334 b §:n mukaan hallintovalituksin hallintoprosessilain sääntöjä noudattaen.

328 §. *Muutoksenhaku toteuttamismaksua koskevaan päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 189 a ja 189 b §:ää vastaavasti toteuttamismaksun määräämisen ja maksuunpanemisen muutoksenhausta.

Säännöksissä otettaisiin huomioon vuonna 2008 voimaan tullut laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007), jota sovelletaan julkisoikeudellisien maksujen ulosottokelpoisuuteen ja perustevalitukseen sekä ulosoton täytäntöönpanon keskeyttämiseen ja julkisen saatavan vanhentumiseen.

Muutoksenhaun osalta ehdotetaan, että maksun määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhakutienä olisi hallintovalitus, kun voimassa olevassa laissa maksun määräämisestä valitetaan kunnallisvalituksin. Kun maksun määräämisen perusteet on säädetty laissa tarkasti, on hallintovalitus asian luonteen vuoksi asianmukainen muutoksenhakutie. Valitukseen oikeutettujen piirin osalta valituslajin muuttaminen ei aiheuta muutosta nykytilaan, sillä voimassa olevassa laissa valitusoikeudesta on säädetty siten, että noudatetaan kuntalain sijaan hallintolainkäyttölakia.

Pykälän tekstissä otettaisiin huomioon hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistuminen siten, että maksuunpanovaiheen osalta muutoksenhaku jätettäisiin perustevalituksen varaan eikä erillistä maankäyttö- ja rakennuslain 189 b §:n kaltaista maksuunpanopäätöksen muutoksenhausta ehdoteta enää säädettäväksi erikseen.

Maksuunpanossa noudatettaisiin vuonna 2008 voimaan tullutta verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia. Mainittua lakia noudatetaan suoraan sen soveltamisalasäännöksen nojalla kunnallisiin julkisiin maksuihin, jollainen toteuttamismaksukin on luonteeltaan (ks. mainitun lain 1 § ja sen nojalla annetun asetuksen, 1324/2007, 2 §). Maksu on suoraan ulosottokelpoinen mainitun lain 3 §:n nojalla. Lisäksi se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti, saa tehdä perustevalituksen mainitun lain 9 §:n nojalla.

329 §. *Valitusoikeus rakentamisluvasta.* Rakentamislupaan liittyvää valitusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi nykyisen lain mukaisesta rakennus- ja toimenpidelupaa koskevasta vastaavasta säännöksestä. Valitusoikeus olisi myös naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa sekä museoviranomaisella rakentamisluvan koskiessa rakennusta, jota koskee suojelu kaavan tai lain nojalla. Museoviranomaisen valitusoikeus olisi perusteltu korjaamistilanteissa, joissa olemassa olevaa suojelun piirissä olevaa rakennusta esimerkiksi laajennetaan

taikka siihen tai sen yhteydessä suojeltuun välittömään ympäristöön tehdään muutoksia, jotka vaikuttavat suojelun perusteena olevien arvojen säilymiseen.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä.

Lisäksi ehdotetaan valitusoikeuden laajentamista tilanteissa, joissa rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Muutoksen tarkoituksena olisi yhtenäistää purkamisen mahdollistavan rakentamisluvan muutoksenhaku purkamisluvan muutoksenhaun kanssa. Nykyisen lain säännösten mukaan valitusoikeus purkamisluvasta on kunnan jäsenellä ja purkamisen mahdollistavassa rakennusluvassa valitusoikeus on rajattu asianosaisiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tilanteissa, joissa kysymys on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamisesta. Tämä on johtanut siihen, että purkamisen mahdollistavaa rakennuslupaa saatetaan hakea purkamisluvan sijaan myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole tarkoituskaan rakentaa uutta rakennusta.

Ehdotetussa säännöksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohella valitusoikeus olisi myös museoviranomaisella ja rakentamisluvan valitusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi sellaisiin rekisteröityihin yhteisöihin, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Samalla laajennettaisiin niiden rakennusten piiriä, joita tämä valitusoikeus koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävistä rakennuksista kaavan tai lain nojalla suojeltuihin sekä historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaisiin rakennuksiin. Vastaavasti purkamisluvan laajaa ja kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta supistettaisiin siten, että se olisi samanlainen kuin purkamisen mahdollistavissa rakentamislupatilanteissa.

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä museoviranomaisen nimeäminen selkeyttäisi viranomaisten valitusoikeutta ja korostaisi myös museoviranomaisten roolia rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden valvonnassa.

Valitusoikeus olisi lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennuskohdetta, jonka rakentamisen edellytyksenä on YVA-lain mukainen pakollinen ympäristövaikutusten selvitys.

YVA-direktiivi velvoittaa kaikkia EU-jäsenvaltioita varaamaan YVA-direktiivin soveltamisalassa olevissa päätöksentekomenettelyissä muutoksenhakuoikeuden yleisölle, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee. YVA-direktiivissä annettu yleisön, jota asia koskee, määritelmä on EU-jäsenvaltiossa sama. YVA-direktiivin soveltamisalassa olevien päätöksentekomenettelyiden muutoksenhakuoikeuden ei odoteta juurikaan viivyttävän rakentamista. Hankkeita on vähän ja rakentamisluvan hakijalla on mahdollisuus aloittaa rakentaminen vakuutta vastaan muutoksenhausta huolimatta.

330 §. *Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä.* Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä säilyisi samanlaisena kuin nykyisessä poikkeamispäätösmenettelyssä. Poikkeamispäätöksiä koskevaa menettelyä noudatetaan myös suunnittelutarveratkaisuissa, jotka vastaavat päätöksiä rakentamisluvissa, joihin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen

valvontatehtävän laajentuessa 1.5.2017 voimaan tullutta muutosta edeltävään laajuuteen olisi myös sillä valitusoikeus.

331 §. *Valitusoikeus toteuttamisluvasta.* Valitusoikeus erillisestä toteuttamisluvasta vastaisi nykyisen rakennus- ja toimenpideluvan valitusoikeutta. Sitä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi siten, että museoviranomaisella olisi valitusoikeus toteuttamisluvan koskiessa rakennusta, jota koskee suojelu kaavan tai lain nojalla. Suojellun rakennuksen osalta tämä olisi tarpeen tilanteissa, joissa tehdään korjauksia tai muutoksia rakennuksen sisällä niin, että sijoittamisluvan hakeminen ei ole tarpeen.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä.

332 §. *Valitusoikeus purkamisluvasta.* Purkamisluvan valitusoikeutta ehdotetaan supistettavaksi siten, että se olisi samanlainen kuin purkamisen mahdollistavissa rakentamislupatilanteissa. Muutoksen tarkoituksena olisi yhtenäistää purkamisen mahdollistavan rakentamisluvan muutoksenhaku purkamisluvan muutoksenhaun kanssa. Nykyisen lain säännösten mukaan valitusoikeus purkamisluvasta on kunnan jäsenellä ja purkamisen mahdollistavassa rakennusluvassa valitusoikeus on rajattu asianosaisiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tilanteissa, joissa kysymys on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamisesta. Tämä on johtanut siihen, että purkamisen mahdollistavaa rakennuslupaa saatetaan hakea purkamisluvan sijaan myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole tarkoituskaan rakentaa uutta rakennusta.

Ehdotetussa säännöksessä valitusoikeus olisi kunnalla ja asianosaisilla, jotka olisi määritelty samalla tavalla kuin rakentamisluvan muutoksenhaussa. Kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin, mutta valitusoikeus olisi myös sellaisilla rekisteröidyillä yhteisöillä, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Näissä tilanteissa valitusoikeus olisi myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä museoviranomaisella. Muutos turvaisi riittävällä tavalla vaikutusmahdollisuudet kulttuuriympäristön kannalta tärkeissä kohteissa ja korostaisi myös asiantuntijaviranomaisten roolia purkamislupien valvonnassa. Purkamislupamenettelyn tarkoituksena on sen varmistamisinen, ettei suojelun arvoisia rakennuksia pureta ennen kuin niiden suojelukysymys on ratkaistu.

Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä, onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä.

333 §. *Valitusoikeus maisematyöluvasta.* Muutoksenhaku maisematyöluvasta säilyisi muuten samanlaisena kuin nykyisessä laissa, mutta selkeyden vuoksi ehdotetaan, että valitusoikeus olisi myös viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain (808/2019) 7 §:n mukaan viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Tällaista säännöstä on kuitenkin usein tulkittu suppeasti. Maisematyöluvissa käsiteltävien asioiden laajuuden vuoksi viranomaisen valitusoikeus olisi syytä varmistaa samalla tavalla kuin poikkeamispäätöksissä sekä rakentamisluvissa, joihin sovelletaan erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän laajentuessa 1.5.2017 voimaan tullutta muutosta edeltävään laajuuteen olisi myös sillä valitusoikeus.

334 §. *Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen*. Pykälä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain 190 a §:n sääntelyä.

334a §. *Muutoksenhaku taksapäätökseen ja yleisiä hulevesimääräyksiä koskevaan päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 190 b §:ää vastaavasti muutoksenhausta kunnan tähän lakiin perustuviin taksapäätöksiin. Lisäksi pykälässä säädettäisiin yleisten kunnallisten hulevesimääräysten muutoksenhausta. Muutoksenhaun muotona olisi päätösten luonteeseen sopiva kunnallisvalitus. Kumottavassa 190 b §:ssä oleva maininta valitusluvasta poistettaisiin tarpeettomana, koska vastaava säännös sisältyy kuntalain 142 §:ään.

334b §. *Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n tapaan muiden kuin edellä tässä luvussa säädettyjen kunnan päätösten osalta muutoksenhakutieksi hallintovalitus. Pykälän *1 momentin* viittaus hallintolainkäyttölakiin päivitettäisiin, sillä laki on korvattu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla, jäljempänä hallintoprosessilaki. Samalla 1 momentissa oleva maininta valitusluvasta poistettaisiin tarpeettomana, koska vaatimus valitusluvasta sisältyy jo hallintoprosessilain 107 §:ään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 2 momentin säännös päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta jätetään pois tarpeettomana, sillä vastaavasta asiasta on säädetty hallintoprosessilain 109 §:ssä. Sen mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Samoin maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentin säännös siitä, että rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa, ehdotetaan jätettäväksi pois tarpeettomana. Muutoksenhakua ei voida muutoinkaan tehokkaasti kohdistaa sellaiseen ratkaisuun, joka perustuu muuhun kuin valituksenalaiseen päätökseen.

335 §. *Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo*. Pykälässä säädettäisiin kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulosta. Nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaava ja rakennusjärjestys tulisivat voimaan, kun hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Kaupunkiseutusuunnitelma tulisi voimaan, kun suunnitelma-alueen kuntien yhteisen toimielimen hyväksymispäätös on saanut lainvoiman tai kaikkien suunnitelma-alueen kuntien hyväksymispäätökset ovat saaneet lainvoiman.

Pykälän *2 momentin* mukaan voimaantulosta olisi tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään. Kuntalain 108 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu.

Yleiskaavan, asemakaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulosta ilmoittaminen olisi kunnan vastuulla. Maakuntakaavan kaavan kohdalla voimaantulosta ilmoittaisi maakunnan liitto.

336 §. *Määräys kaavan täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta*. Pykälän *1 momentin* mukaan maakuntahallitus voisi 81 §:ssä säädetystä poiketen määrätä muutoksenhakuajan kuluttua maakuntakaavan täytäntöön pantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös

on saanut lainvoiman. Edelleen pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallitus voisi 81 §:ssä säädetystä poiketen määrätä muutoksenhakuajan kuluttua yleiskaavan tai asemakaavan täytäntöön pantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Momentin säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän *2 momentin* mukaan täytäntöönpanomääräys olisi annettava viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle sekä, jos määräys koskee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Määräyksestä olisi myös tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

337 §. *Määräys rakennusjärjestyksen tulemisesta voimaan ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta*. Pykälän mukaan rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä voitaisiin määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Muutoksenhakuviranomainen voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia.

338 §. *Rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen voimaantulo*. Pykälässä säädettäisiin rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen voimaantulosta. Nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen.

Pykälän *1 momentin* mukaan 28 ja 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus ja 205 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toimenpiderajoitus tulisivat voimaan, kun päätös on saanut lainvoiman. Voimaantulosta olisi momentin mukaan myös tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Pykälän *2 momentin* mukaan asemakaavan hyväksymisestä johtuva 28 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakennuskielto ja siihen liittyvä 205 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus tulisivat kuitenkin voimaan kaavan hyväksymistä koskevalla päätöksellä.

339 §. *Määräys rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen tulemisesta voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta*. Pykälän mukaan 28 ja 38 §:ssä tarkoitettua rakennuskieltoa, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoitusta ja 205 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua toimenpiderajoitusta koskevassa päätöksessä voitaisiin määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

340 §. *Tonttijakosuunnitelman hyväksyminen ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa.* Pykälässä säädettäisiin asemakaavapäätöksen täytäntöönpanosta ennen lainvoimaa siltä osin, kun kyse on asemakaavaan perustuvan tonttijakosuunnitelman hyväksymisestä. Hallintotuomioistuin voisi kuitenkin kieltää täytäntöönpanon hallintoprosessilain 123 §:n perusteella.

341 §. *Tonttijakosuunnitelman täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaa*. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 202 §:ää tonttijaon voimaantulosta eli täytäntöönpanokelpoisuudesta ennen lainvoimaa.

Hallintotuomioistuin voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon hallintoprosessilain 123 §:n perusteella, joten tästä mahdollisuudesta ei ole tarpeen säätää tässä erikseen.

342 §. *Yleisen alueen suunnitelman hyväksyminen ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa*. Pykälässä säädettäisiin asemakaavapäätöksen täytäntöönpanosta yleisen alueen osalta. Hallintotuomioistuin voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon hallintoprosessilain 123 §:n perusteella.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että yleisen alueen rakentamista ei kuitenkaan saa aloittaa ennen asemakaavapäätöksen säännönmukaista täytäntöönpanokelpoisuutta. Tällä tavoin säädettynä ei peruuttamattomia maankäytöllisiä muutoksia vielä voisi tapahtua, riskinä olisi ainoastaan yleisen alueen suunnitelman tekemiseen liittyvä resurssihukka, jos asemakaava myöhemmin kumottaisiin yleisen alueen osalta.

343 §. *Yleisen alueen suunnitelman täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaa.* Pykälässä säädettäisiin yleisen alueen suunnitelmapäätöksen täytäntöönpanosta. Yleisen alueen suunnitelmaa koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Yleisen alueen rakentamista ei saa säännöksen mukaan kuitenkaan aloittaa ennen päätöksen lainvoimaa.

344 §. *Rakentamisluvan käsittely lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella.* Pykälässä säädettäisiin rakentamisluvan käsittelystä lainvoimaa olevan kaavan perusteella. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 201 a §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan rakentamislupa voitaisiin valitusajan umpeen kuluttua myöntää 38 §:n 3 momentin, 100 §:n 1 ja 3 momentin sekä 210 §:n 1 momentin 7 kohdan estämättä lainvoimaa vailla olevan, hyväksytyn asemakaavan perusteella. Rakentamisluvassa olisi tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan. Lupa katsottaisiin rauenneeksi, jos asemakaava ei tule voimaan.

Pykälän *2 momentin* mukaan mitä 1 momentissa säädetään rakentamisluvan myöntämisestä asemakaavan perusteella, sovellettaisiin myös 60 §:ssä tarkoitetun rakentamisluvan myöntämiseen tuulivoimalan rakentamiseen yleiskaavan perusteella.

345 §. *Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset*. Pykälän mukaan muutoksenhakuviranomainen voisi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Tällaiset korjaukset olisivat hyvin vähäisiä, teknisluonteisia korjauksia. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 203 §:ssä olevaa säännöstä.

Pykälän mukaan muutoksenhakuviranomainen voisi lisäksi kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella tehdä kaavaan vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen. Kaavassa saattaa olla pieniä asiallisia puutteita ja virheellisyyksiä, joiden johdosta muutoksenhakuviranomainen joutuu palauttamaan kaavan uuteen valtuustokäsittelyyn. Tästä aiheutuu haitallista viivästystä kaavan lainvoimaiseksi tulemiseen. Säännöksen tarkoituksena olisikin nopeuttaa kaavakäsittelyä tällaisissa tilanteissa. Muutoksenhakuviranomainen voisi kuulla niitä, joiden etuun tai oikeuteen vähäinen tarkistus vaikuttaa ja saatuaan heidän sekä kunnan tai maakuntahallituksen suostumuksen, ratkaista kaava-asian ja tehdä samalla kaavaan vähäisen tarkistuksen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 203 §:ssä olevaa säännöstä.

346 §. *Maankäyttösopimusta koskevan riidan oikeuspaikka.* Pykälässä säädettäisiin maankäyttösopimuksia koskevien riitojen oikeuspaikasta. Maankäyttösopimusriita, jonka peruste on julkisoikeudellinen, voidaan käsitellä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä säädetyn mukaisesti hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana. Jos maankäyttösopimuksessa olisi myös yksityisoikeudellisia ehtoja, esimerkiksi kiinteistön kauppaa tarkoittavia maakaaressa (540/1995) säänneltyjä ehtoja, käsitellään näitä koskevat yksityisoikeudelliset riitakysymykset siviilikanteina käräjäoikeudessa tai muulla tavalla sen mukaan, mitä sopimuksessa on sovittu.

Julkisoikeudellisia ovat muun muassa sellaiset sopimusehdot, jotka koskevat laissa säädetyn oikeuden tai velvollisuuden toimeenpanoa ja siihen liittyvää lainkohdan sisällöllistä tulkintaa. Oikeuspaikan oikeaa valintaa tukisi edellä 140 §:ssä ehdotettu säännös, jonka mukaan sopimusosapuolten on sopimusta tehdessään tunnistettava ne kustannusvastuita koskevat sopimusehdot, joiden peruste on julkisoikeudellinen.

Maankäyttösopimusten julkisoikeudellisia sopimusehtoja voivat olla esimerkiksi kuntien lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa koskevat sopimusehdot katujen ja yleisten alueiden toteuttamisesta, toteuttamismaksuja tai muita julkisoikeudelliseen perusteeseen liittyviä maksuja koskevat sopimusehdot, kaavojen sisältöä ja kaavoituksen aloittamista koskevat sopimusehdot sekä muut ehdot, jotka koskevat kunnan toimintaa julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavana tai järjestävänä viranomaisena. Osittain oikean oikeuspaikan valintaan vaikuttaa se, mitä vaatimuksia ja perusteita riidassa esitetään (ks. KKO 2016:8 ja KHO 2016:52).

Pykälän *2 momentissa* olisi viittaus lunastuslakiin. Lunastuslakia sovellettaisiin nykyiseen tapaan monissa tässä laissa säädettyjä korvauksia koskevissa tilanteissa, jos korvauksen maksamisesta ei ole syntynyt sopimusta. Tällöin oikea paikka korvauksen vaatimiseen ja korvausasioiden käsittelyyn on lunastustoimitus.

38 luku **Erinäisiä säännöksiä**

347 §. *Eräiden päätösten tiedoksianto*. Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvoston 16 §:ssä tarkoitettu päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Sama koskisi hallinto-oikeuden päätöstä 322 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa eli asiassa, joka koskee valitusta kaavan hyväksymispäätöksestä.

348 §. *Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymispäätöksen tiedoksianto*. Pykälässä säädettäisiin kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymispäätöksen tiedoksiannosta. Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös annettaisiin tiedoksi kunnan jäsenille, asianosasille ja muille valitukseen oikeutetuille noudattaen, mitä kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Hyväksymispäätöksen katsottaisiin siten tulleen kaikkien valitukseen oikeutettujen tietoon samaan aikaan ja myös muutoksenhakuaika alkaisi näin ollen kaikilla valitukseen oikeutetuilla samaan aikaan.

349 §. *Rakennuskieltoa, rakentamisrajoitusta ja toimenpiderajoitusta koskevan päätöksen tiedoksianto*. Pykälässä 28 ja 38 §:ssä tarkoitettua rakennuskieltoa, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoitusta ja 205 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua toimenpiderajoitusta koskevan päätöksen tiedoksiannosta. Päätös annettaisiin tiedoksi kunnan jäsenille, asianosaisille ja muille valitukseen oikeutetuille noudattaen, mitä kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Päätöksen katsottaisiin siten tulleen kaikkien valitukseen oikeutettujen tietoon samaan aikaan ja myös muutoksenhakuaika alkaisi näin ollen kaikilla valitukseen oikeutetuilla samaan aikaan.

350 §. *Kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen muuttaminen ja kumoaminen.* Pykälän mukaan mitä tässä laissa säädetään kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laatimisesta, sovellettaisiin vastaavasti myös niitä muutettaessa ja kumottaessa. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 204 §:ää.

351 §. *Avustajan käyttäminen.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta käyttää avustajaa tämän hoitaessa tosiasiallisia julkisen vallan käyttöä sisältäviä virkatoimia. Pykälän *1 momentissa* olisi perussäännöksen lisäksi pätevyyttä koskeva yleinen säännös, *2 momentissa* pysyväisluonteista asumisen tilaa koskeva erityissäännös ja *3 momentissa* virkavastuuta koskevat tarpeelliset yleislakeja täydentävät säännökset ja viittaussäännökset. Lisäksi avustajaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia, suoraan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten nojalla.

352 §. *Viranomaisen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain 205 §:ää vastaavasti ympäristöministeriön ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta saada tietoja maksutta niiden hoitaessa tässä laissa tarkoitettuja seuranta-, kehittämis- ja ohjaustehtäviään.

353 §. *Tietojen saaminen Verohallinnolta.* Pykälässä säädettäisiin kunnan ja maakunnan liiton oikeudesta saada Verohallinnolta kuolinpesien ja muiden kiinteistönhaltijoiden ja –omistajien yhteystiedot. Yhteystiedoilla tarkoitettaisiin sekä sähköisiä yhteystietoja että muita viranomaisen hallussa olevia yhteystietoja, kuten osoitetta, puhelinnumeroa, sähköpostiosoitetta tai muuta vastaavaa tietoa.

Tiedot olisi annettava kunnalle ja maakunnalle. Kunta tai maakunta huolehtii, että tiedot olisivat niiden henkilöiden käytettävissä, jotka hoitavat tässä pykälässä tarkoitettuja viranomaistehtäviä. Pykälässä olisi mainittu erikseen lakiin perustuvat hallintoasioiden tiedoksiannot, sillä ajantasaisten yhteystietojen saamisen mahdollisuus Verohallinnolta tiedoksiantojen toimittamiseksi on ollut keskeinen säännöksen säätämisen peruste.

Kaavoituksessa ja muissa tähän lakiin perustuvissa viranomaisen tiedoksiannossa olisi hyödynnettävä tässä pykälässä luotua tiedoksisaantimahdollisuutta. Jos väestö- ja kiinteistötietojärjestelmästä saatavat tiedot esimerkiksi kuolinpesän osakkaista tai asianhoitajasta ja yhteystiedoista olisivat puutteelliset, olisi tietoa haettava täydentävästi Verohallinnon tiedoista.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdassa säädettäisiin kuolinpesän asianhoitajan tai muun yhteyshenkilön tiedoista. Ne olisivat tarpeen esimerkiksi silloin, kun on tarpeen toimittaa kuulemista tai päätöksen tiedoksiantoa koskeva tieto sellaisen kiinteistön omistajalle, jonka omistajatiedot ovat lainhuutorekisterissä päivittämättä ja lainhuuto on edelleen kuolleen henkilön nimissä. Verottajalla on kuolinpesien asianhoitajien yhteystiedot perukirjojen ja kuolinpesien verotusasioiden vuoksi.

Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdassa ehdotettu toimivalta tiedon saamiseen kiinteistön omistajasta ja haltijasta voisi olisi tarpeen, jos tiedot eivät ilmene kiinteistötietojärjestelmästä tai kunnan käytettävissä olevista muista tietoaineistoista. Sekä omistajan että haltijan tiedot ovat tärkeitä, sillä monet tässä laissa säädetyt oikeudet ja velvollisuudet voivat kohdistua joko kiinteistön omistajaan tai haltijaan erikseen tai jompaankumpaan tai molempiin, sen mukaan, mitä asianomaisessa säännöksessä tarkemmin säädetään.

Pykälän 1 momentissa eritellyt henkilö- ja yhteisötunnukset ovat tarpeen nimen ja yhteystietojen lisäksi, jotta tiedot voidaan yhdistää ja niitä voidaan käyttää hallintoasioista päätettäessä tarvittaessa virheettömän päätöksenteon tukena. Tunnukset ovat usein sähköisen automatisoidun tiedonvaihdon edellyttämiä yksilöiviä tunnuksia.

Erityislaeissa ei ole enää tarpeen säätää teknisen käyttöyhteyden avaamisesta viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa, sillä asiasta säädetään vuoden 2020 alussa voimaan tulleessa laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Myöskään tietosuojalainsäädännön alan asioista ei ole

yleensä tarpeen säätää erikseen, kun Euroopan unionin tietosuoja-asetus ja kansallinen henkilötietolaki ja julkisuuslaki luovat riittävän säädöspohjan käsiteltäessä tavanomaisia henkilötietoja.

Pykälän *2 momentissa* olisi säännös tiedon saamisen maksuttomuudesta.

354 §. *Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle.* Pykälässä säädettäisiin kaavoittajan velvollisuudesta tiedottaa asianosaisen asemassa olevalle maanomistajalle tämän aluetta koskevan kaavan käsittelyn eri vaiheista tietyissä tilanteissa.

Tieto olisi annettava kirjeitse tai sähköisesti. Jäljempänä 355 §:ssä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta käyttää sähköistä tiedottamistapaa laajemmin kuin mitä sähköisestä asioinnista annetussa laissa säädetään.

Pykälä koskisi vain yksityisen asemassa olevia kiinteistönomistajia. Viranomainen saisi aina halutessaan kuitenkin tiedottaa laajemminkin, jos se edistäisi kuntalain tai hallintolain mukaisten oikeuksien turvaamista.

Pykälään perustuva tiedon lähettäminen tehostaisi yleistä tiedoksiantoa tiedon perille menemistä yleistiedoksiannon rinnalla. Kaava-asioissa on lukuisia asianosaisia ja on tärkeää, että määräaikojen laskemista, muutoksenhakua ja voimaantuloa koskevat päivät voidaan määritellä yksiselitteisesti ja yhtenäisesti kaikkia osapuolia sitovalla tavalla yleistiedoksiannosta lasketuin määräpäivin. Yleistiedoksiannon käytännön tehottomuuden vuoksi on tarpeen säätää henkilökohtaisista täydentävistä ilmoituksista, kun se on tarpeen oikeusvaikutuksen erityisen merkittävyyden vuoksi.

Erillinen kirje olisi pykälässä säädetyllä tavalla lähetettävä kiinteistön omistajalle, jos kaava-asiakirjassa osoitetaan tämän omistamalle alueelle sellainen kaavakohde tai kaavamääräys, joka synnyttää 164 - 165 §:ssä tarkoitetun lunastusperusteen tai joka voi aiheuttaa omistajalle 169, 170 tai 178 §:ssä viitattuihin päätöksiin tai lainkohtiin perustuvia haittaa aiheuttavia rajoituksia. Lain 164 §:ssä viitataan asemakaavassa julkisyhteisön yleisiin tarpeisiin osoitettuihin alueisiin ja 165 §:ssä yleiskaavassa kunnan tai kuntayhtymän yleisiin tarpeisiin osoitettuihin alueisiin, joihin julkisyhteisöillä on kaavaan perustuva lunastusoikeus. Lain 169 §:ssä on yleinen kaavoista aiheutuvia käytönrajoituksia koskeva korvaussäännös ja 170 §:ssä metsänkäytön rajoituksia koskeva korvaussäännös. Toimivallasta asettaa sellaisia kaavakohteita ja kaavamääräyksiä, jotka ovat perusteena 169 ja 170 §:ssä tarkoitetuille rajoituksille ja mahdollisille korvattaville haitoille, on säädetty useissa tämän lain pykälissä.

Lisäksi pykälässä viitattaisiin erikseen niihin rajoituksiin, joiden korvauksista on säädetty tyhjentävästi muualla lainsäädännössä. Lain 40 §:n 3 momentissa säädetään rakennusperinnön suojelua koskevista haitankorvauksista ja lain 216 §:ssä maisematyöluvan epäämisestä johtuvasta haitankorvauksesta, jotka kummatkin liittyvät kokonaan tai osittain kaavan toteutumisen varmistamiseen.

Tässä pykälässä säädetty tiedon toimittamisen velvollisuus tulisi sovellettavaksi vain, jos mahdollisen lunastusoikeuden tai korvausvelvollisuuden aiheuttava kaavakohde tai –määräys kohdistuisi yksityisen omistuksessa olevaan alueeseen.

Kaavaa laadittaessa on laissa muualla säädetyn mukaisesti selvitettävä kaavan kohtuullisuus maanomistajalle (20, 29 ja 39 §). Tällaisen arvioinnin yhteydessä on luontevaa pohtia myös tässä pykälässä säädettyjä velvoitteita ja niiden toimeenpanoa. Lain 20 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on myös otettava huomioon alueidenkäytön taloudellisuus ja se, ettei kiin-

teistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Lain 29 §:n mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Lain 39 §:n mukaan asemakaavalla ei myöskään saa asettaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Tehokas tiedottaminen kuulemisvaiheessa edistää viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteutumista. Kaavoituksen tietopohjassa ja selvitysaineistossa voi olla sellaisia virheellisyyksiä, jotka oman alueensa tunteva maanomistaja voi auttaa korjaamaan kustannustehokkaasti jo valmistelun alkuvaiheessa, jolloin tiedottaminen palvelee kaava-asian laadukasta selvittämistäkin.

Viranomainen voi toimittaa tietoja ja tiedottaa asiasta henkilökohtaisin kirjein ja sähköisesti halutessaan laajemminkin, kuin mitä tässä pykälässä säädetään. Jos viranomaiselle on osin epäselvää, ketkä kaikki tiedottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat, kannattaa tiedottamisessa suosia hyvän hallinnon mukaista ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa niin, että tiedoksisaantioikeudet tulevat riittävästi turvatuiksi.

355 §. *Erikseen toimitettavat tiedot ja viranomaisen sähköiset viestit.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin viranomaisen oikeudesta käyttää sähköistä henkilökohtaista tiedottamisen tapaa sen estämättä, mitä yleislainsäädännössä säädetään suostumuksesta sähköiseen asiointiin. Säännös on tarpeen, sillä viranomaisaloitteisissa asioissa ei ole luontevaa esivaihetta, jossa asianosainen voisi ilmoittaa halukkuutensa sähköiseen asiointiin juuri kyseisessä asiassa. Kuitenkin täydentävien tiedoksiantojen kohdalla sähköinen asiointi, hallinnollisesti kustannustehokkaampana tiedoksiantomuotona, voitaisiin ottaa käyttöön varsinaisia tiedoksiantosäännöksiä täydentävänä tiedottamisen muotona. Viranomainen voisi valita sähköisen tiedottamisen kirjeen sijaan, jos sillä olisi tätä tiedossa ja käytettävissä jo omasta takaa tai jos tieto löytyisi Verohallinnon ylläpitämistä tiedoista.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista lain 110, 116 tai 354 §:ssä säädettyyn erillisen tiedottamisen velvollisuuteen. Tietoa ei olisi tarpeen toimittaa kiinteistönomistajalle lainkaan erikseen, sen paremmin kirjeitse kuin sähköisestikään, jos yhteystietoja ei ole vaikeuksitta viranomaisen saatavilla – esimerkiksi tietoa ei löytyisi joko Verohallinnon tiedoissa, väestötietojärjestelmässä tai kunnan hallussa olevissa tiedoissa. Lisäksi momentissa säädettäisiin viranomaisen oikeudesta toimittaa erityistiedoksianto yhteisomistustilanteissa tiedossa olevalle asianhoitajalle tai muulle vastaavalle yhteyshenkilölle sen sijaan, että tieto toimitettaisiin kaikille osakkaille. Tämä voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun osakkaita on paljon ja muotona on kirjeiden lähettäminen.

355a §. *Haitankorvausten luettelo.* Pykälässä säädettäisiin kunnan asiarekisterin hallinnasta tavalla, joka helpottaisi mahdollisten maksettujen haitankorvausten löytymistä vuosienkin jälkeen viranomaisten asiakirjojen joukosta. Tällaista tietoa tarvittaisiin kunnassa esimerkiksi, jos kiinteistönomistaja vaatisi toistamiseen korvausta samaa aluetta koskevista maankäytön rajoituksista ja lunastustoimituksessa olisi selvitettävä, onko korvausta maksettu aiemmin samasta haitasta. Pykälän *2 momentissa* olisi asetuksenantovaltuus, jota käytettäisiin tarvittaessa tiedon yhtenäisen esittämisen varmistamiseksi valtakunnallisesti.

356 §. *Viranomaisen tarkastusoikeus ja oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella.* Pykälässä säädettäisiin tämän lain mukaisia viranomaistehtäviä hoitavien oikeudesta tehdä lain täytäntöönpanotehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tarkastuksia ja töitä. Pykälä sisältäisi asiallisesti muun muassa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 204 a §:ssä säädetty työn tekemistä

ja merkkien asettamista koskevat säännökset. Lisäksi esityksen 317 §:ssä on nykylakiin perustuva säännös rakennusvalvontaviranomaisen ja hulevesien valvontatehtävistä vastaavan viranomaisen tarkastusoikeudesta tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin lain 4 – 7 luvussa ja 17 – 19 luvussa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi tarpeellisista oikeuksista. Oikeuksia voi käyttää vain siltä osin kuin se on tarpeen tässä pykälässä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Pykälässä tarkoitetun tarkastuksen aikana voidaan myös dokumentoida tapahtumia esimerkiksi tallentamalla kuvaa tai äänitteitä paikan päällä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kaikkia koskevasta velvollisuudesta olla vahingoittamatta tai siirtämättä merkkiä ja viranomaisen velvollisuudesta merkitä merkki siten, että sen luonne tulee sellaisen tietoon, joka merkkiä haluaisi siirtää. Lisäksi pykälän *3 momentissa* säädettäisiin 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten oikeuksien käytöstä mahdollisimman haitattomalla tavalla. Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin hallintolaissa tarkoitettuun tarkastukseen selvyyden vuoksi sen varmistamiseksi, että sitä noudatettaisiin riittävän laaja-alaisesti erityyppisissä tarkastuksissa ja että asiasta ilmoitettaisiin tarvittaessa alueen omistajalle ja asukkaalle tai muulle haltijalle.

357 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön*. Pykälässä säädettäisiin suhteesta luonnonsuojelulakiin ja muinaismuistolakiin. Kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä olisi sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa ja muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä olisi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla sekä muinaismuistolaissa säädetään. Lisäksi pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että jos rakentamislupahakemus hylätään luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi, kiinteistönomistajalla on, jollei hän luvan hylkäämisen johdosta voi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 197 §:ää.

39 luku **Menettelyt valtioiden rajat ylittävien vaikutusten osalta**

358 §. *Suomen alueelle laadittavaan kaavaan liittyvä ilmoitus- ja neuvotteluvelvollisuus.* Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 206 a-c §:llä (HE 241/2016) on pantu toimeen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2001/42/EY, ns. SEA-direktiivi) ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa (YK:n Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus ja siihen liitetty SEA-pöytäkirja) edellytetyt ilmoitus- ja neuvottelumenettelyt. Ympäristöministeriön tai valtioneuvoston asetuksella määrättävän valtion muun viranomaisen olisi huolehdittava SEA -direktiivin 7 artiklan edellyttämästä ilmoitusmenettelystä ja neuvottelujen käymisestä toisen jäsenvaltion kanssa, jos laadittavasta kaavasta aiheutuu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisen jäsenvaltion ympäristöön tai jos toinen jäsenvaltio, jolle todennäköisesti aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia, sitä pyytää. Vastaavasti kyseisistä menettelyistä olisi huolehdittava, jos valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn yleissopimuksen (SopS 67/1997) liittyvä pöytäkirja (SopS 69/2010) siihen velvoittaa.

359 §. *Suomen alueelle laadittavaan kaavaan liittyvä ilmoitus- ja neuvottelumenettely.* Jos valmisteltavana olevalla kaavalla todennäköisesti on 358 §:ssä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia toisen valtion alueelle, kaavaa laativan viranomaisen tulisi *1 momentin* mukaan viipymättä toimittaa ilmoitus kaavoituksen vireille tulosta ympäristöministeriölle. Direktiivin 7 artiklan mukaan toiselle valtiolle on toimitettava jäljennös suunnitelmaluonnoksesta ja asiaankuuluvasta ympäristöselostuksesta. Tämän vuoksi ympäristöministeriölle toimitettavaan ilmoitukseen tulee liittää kaavaa koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja käytettävissä oleva

kaavan valmisteluaineisto. Toimitettavana valmisteluaineistona tulee kyseeseen tämän lain 64 §:n mukaisessa vuorovaikutusmenettelyssä esiteltävä aineisto ja lisäksi ympäristöselostuksen sisältävä kaavaselostus sen valmistuttua.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos ympäristöministeriö katsoo, että laadittavalla kaavalla on {edellisessä] §:ssä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, tai jos merkittävien ympäristövaikutusten kohteena oleva valtio sitä pyytää, ympäristöministeriön on SEA -direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava arvioinnista ja toimitettava kaavan toteuttamisesta aiheutuvien ympäristövaikutusten arvioimiseksi tarpeellinen aineisto toiselle valtiolle. Toiselle valtiolle toimitettavaa aiheistoa on kaavan edetessä täydennettävä kaavaselostuksella, joka sisältää SEA -direktiivin 5 artiklassa tarkoitetun ympäristöselostuksen, sekä tarpeen mukaan kaavan valmisteluaineistolla, jotta toisella valtiolla, johon kaavalla voi olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia, on oltava mahdollisuus ottaa kantaa samoihin aineistoihin kuin kansallisessa vuorovaikutuksessa. Ympäristöministeriö toimittaa toiselle valtiolle annettavan ilmoituksen tiedoksi ulkoasiainministeriölle.

Pykälän *3 momentin* mukaan kaavan toteuttamisesta toisen valtion alueelle aiheutuvat ympäristövaikutukset kuvaava aineisto on tarvittaessa riittäviltä osin käännettävä asianomaisille kielille. Käännösten kustannuksista vastaa kaavan laatimisesta vastaava viranomainen.

Pykälän *4 momentin* mukaan, jos valtio, jolle aineisto on toimitettu, 30 päivän kuluessa aineiston saamisesta ilmoittaa haluavansa neuvotella asiasta, ympäristöministeriön on SEA -direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti aloitettava neuvottelut laadittavan kaavan toteuttamisen aiheuttamista todennäköisistä rajat ylittävistä ympäristövaikutuksista ja tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä. Neuvotteluissa sovitaan järjestelyistä, joita noudatetaan annettaessa viranomaisille sekä yleisölle valtiossa, johon kohdistuu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tilaisuus esittää mielipiteensä kohtuullisessa ajassa.

Kaavaa laadittaessa on SEA -direktiivin 8 artiklan mukaisesti otettava huomioon valtioiden välisten neuvottelujen tulokset. Neuvottelujen tulokset eivät kuitenkaan rajoita kaavan laativalle viranomaiselle tämän lain mukaan kuuluvaa päätösvaltaa.

360 §. *Kaavan hyväksyminen ja siitä tiedottaminen.* SEA direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, kun suunnitelma hyväksytään, että 7 artiklan mukaisesti neuvotteluosapuolena olleelle jäsenvaltiolle ilmoitetaan asiasta sekä että tällaisen ilmoituksen saaneille toimitetaan hyväksytty suunnitelma ja lausunto siitä, miten 7 artiklan mukaisesti käytyjen neuvottelujen tulokset on 8 artiklan mukaisesti otettu huomioon, sekä syyt siihen, miksi hyväksytty suunnitelma on valittu, kun otetaan huomioon kohtuulliset vaihtoehdot. Lisäksi on ilmoitettava seurantaa koskevat toimenpiteet, joista on päätetty 10 artiklan mukaisesti. Tätä varten kaavan laatineen viranomaisen on toimitettava tieto kaavan hyväksymisestä ympäristöministeriölle.

40 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

361 §. *Voimaantulo.* Pykälän *1 momentti* sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Lain täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi laki voisi tulla voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

362 §. *Kumottavat lait.* Lailla ehdotetaan kumottavaksi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lisäksi esityksessä ehdotetaan katujen ilmaisluovutusvelvollisuuden perusteena ol-

leen poikkeuslain ja tonttijakojen oikeusvaikutuksia koskeneen kokeilulain kumoamista. Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että viittauksen on katsottava tarkoittavan tätä lakia, jos muualla laissa viitataan kumottuun lakiin.

363 §. *Aiemmin annetut asetukset.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että kumotun lain tai jo aiemman rakennuslain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset ja ympäristöministeriön asetukset niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen jäisivät voimaan, kunnes toisin säädettäisiin. Voimaan jääväksi ehdotettuja asetuksia ei olisi mahdollista muuttaa sen jälkeen, kun vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslaki on kumottu, koska niiden muuttamisen mahdollistavia asetuksenantovaltuuksia ei enää olisi voimassa.

Voimaan jäätäväksi ehdotetut asetukset muodostavat pääosin Suomen rakentamismääräyskokoelman, joka on uudistettu vaiheittain vuosien 2013–2020 aikana vuonna 2013 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (958/2012) mukaisesti. Suomen rakentamismääräyskokoelmaan on koottu pääosin maankäyttö- ja rakennuslain lain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset. Voimaan jäisivät ainakin kumotun lain nojalla annetut seuraavat asetukset:

1) rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoihin tarkoitettujen PE-putkien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (1044/2020);

2) rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoihin tarkoitettujen PE-putkien liittimien olennaisista teknisitä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (1112/2020);

3) eräiden rakennusten teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (718/2020);

4) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen monikerrosputkien ja niiden liittimienolennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (500/2019);

5) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen PEX-putkien liittimien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (499/2019);

6) rakennusten jätevesilaitteistoihin tarkoitettujen polypropeenista valmistettujenviemäriputkien ja putkiyhteiden olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (498/2019);

7) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen vesikalusteiden olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (497/2019);

8) rakennusten jätevesilaitteistoihin tarkoitettujen lattiakaivojen olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (483/2019);

9) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen yksisuuntaventtiilien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (482/2019);

10) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen kupariputkien mekaanisten liittimien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (481/2019);

11) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen messinkisten ja kuparisten putkiyhteidenolennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (480/2019);

12) rakennusten jätevesilaitteistoihin tarkoitettujen vesilukkojen olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (478/2019);

13) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen sulkuventtiilien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (477/2019);

14) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen kupariputkien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (455/2019);

15) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen PEX -putkien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (476/2018);

16) rakennusten vesilaitteistoihin tarkoitettujen joustavien kytkentäputkien olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (475/2018);

17) rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoista annettu ympäristöministeriön asetus (1047/2017);

18) uuden rakennuksen energiatehokkuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (1010/2017);

19) uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta annettu ympäristöministeriön asetus (1009/2017);

20) asuin-, majoitus- ja työtiloista annettu ympäristöministeriön asetus (1008/2017);

21) rakennuksen käyttöturvallisuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (1007/2017);

22) rakennusten paloturvallisuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (848/2017);

23) rakennuksen ääniympäristöstä annettu ympäristöministeriön asetus (796/2017);

24) rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuarvoista annettu valtioneuvoston asetus (788/2017);

25) rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (782/2017);

26) savupiippujen rakenteista ja paloturvallisuudesta annettu ympäristöministeriön asetus (745/2017);

27) rakennuksen esteettömyydestä annettu valtioneuvoston asetus (241/2017);

28) merialuesuunnittelusta annettu valtioneuvoston asetus (816/2016);

29) hitsattavien betoniterästen ja betoniteräsverkkojen olennaisista teknisistä vaatimuksista annettu ympäristöministeriön asetus (125/2016);

30) rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä annettu ympäristöministeriön asetus (216/2015);

31) rakenteiden suunnitteluperusteita koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1990 annettu ympäristöministeriön asetus (3/16);

32) rakenteiden tilavuuspainoa, omaa painoa ja rakennusten hyötykuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-1 annettu ympäristöministeriön asetus (4/16);

33) palolle altistettujen rakenteiden rasituksia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-2 annettu ympäristöministeriön asetus (5/16);

34) lumikuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-3 annettu ympäristöministeriön asetus (6/16);

35) tuulikuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-4 annettu ympäristöministeriön asetus (7/16);

36) lämpötilakuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-5 annettu ympäristöministeriön asetus (8/16);

37) toteuttamisen aikaisia kuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-6 annettu ympäristöministeriön asetus (9/16);

38) rakenteiden onnettomuuskuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-1-7 annettu ympäristöministeriön asetus (10/16);

39) nostureiden ja muiden koneiden aiheuttamia kuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-3 annettu ympäristöministeriön asetus (11/16);

40) siilojen ja säiliöiden kuormia koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1991-4 annettu ympäristöministeriön asetus (12/16);

41) geoteknisen suunnittelun yleisiä sääntöjä koskevista kansallisista valinnoista sovellettaessa standardia SFS-EN 1997-1 annettu ympäristöministeriön asetus (13/16);

42) rakentamisen suunnittelutehtävien vaativuusluokkien määräytymisestä annettu valtioneuvoston asetus (214/2015);

43) kantavista rakenteista annettu ympäristöministeriön asetus (477/2014);

44) pohjarakenteista annettu ympäristöministeriön asetus annettu ympäristöministeriön asetus (465/2014);

45) rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuarvoista annettu valtioneuvoston asetus (9/2013);

46) rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä annettu ympäristöministeriön asetus (4/2013);

47) kaavoitusmittausasetus (1284/1999);

48) maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999);

49) rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta annettu asetus (2/17);

50) asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun ympäristöministeriön asetuksen 5 §:n muuttamisesta annettu asetus (127/2018);

51) rakennuksen ääniympäristöstä annetun ympäristöministeriön asetuksen 5 ja 6 §:n muuttamisesta annettu asetus (360/2019).

364 §. *Aiemmin annetut viranomaispäätökset.*

Pykälässä säädettäisiin selvyyden vuoksi kumottavien lakien tai niitä aiemmin voimassa olleiden lakien perusteella annettujen hallintopäätösten voimassaolosta. Tällaisia päätöksiä sovelletaan edelleen yleisesti, koska muun muassa kaavojen hyväksymistä koskevat päätökset voivat olla kymmeniä tai yli satakin vuotta vanhoja ja edelleen voimassa ja sovellettavissa.

365 §. *Vireillä olevat asiat.* Vireillä olevat asiat ratkaistaisiin vireilletulohetken lainsäädännön mukaisesti sekä menettelyllisesti että aineellisesti. Esimerkiksi rakennuslupa-asia ratkaistaan hakemishetkellä voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti.

366 §. *Vireillä olevat kaavat.* Pykälän mukaan kaava, joka on ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole vielä tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti, ellei jäljempänä toisin säädetä. Tämä koskisi sekä menettelyllisiä että aineellisia säännöksiä.

Ne vireillä olevat kaavat, jotka eivät ole vielä ehtineet olla julkisesti ehdotuksena nähtävillä, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tämä lain säännösten mukaisesti.

367 §. *Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.* Pykälän mukaan maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovellettaisiin tämän lain 21 §:n asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ää viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta lukien. Pykälässä tarkoitetut maakuntakaavat olisivat siis vielä viiden vuoden ajan ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten olisi myös viiden vuoden ajan suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava pykälässä tarkoitettu maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen myös maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovellettaisiin tämän lain 21 §:ää. Siirtymäajan jälkeen kaikki maakuntakaavat ohjaisivat siten kuntakaavoitusta ja viranomaistoimintaa vain siltä osin kuin kyse on maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteista, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteista tai maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteista.

368 §. *Rakentamisrajoitus maakuntakaavassa.* Pykälässä säädettäisiin, että maakuntakaavaan, joka on tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa tai joka on ollut julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain 22 §:n 1 momentin asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momenttia. Tämän lain 22 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelu- tai virkistysalueeksi osoitetulle alueelle ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulle alueelle voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus. Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaan taas maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, Puolustusvoimien tai

Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

369 §. *Oikeusvaikutukseton yleiskaava.* Pykälässä säädettäisiin selvyyden vuoksi, että tämä laki ei koskisi aiemman sääntelyn mukaista oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Tällaiset kaavapäätökset eivät kumoutuisi, mutta niillä ei olisi enää mitään tähän lakiin perustuvia oikeusvaikutuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 211 §:n mukaan rakennuslain nojalla voimaan tullut vahvistamaton yleiskaava rinnastuu oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan.

370 §. *Kaavan tietosisällön rakenne ja kaavan tietosisällön esitystapa.* Ehdotettava laki sisältäisi 88 §:n kaavan tietosisällön rakenne ja 89 §:n kaavan tietosisällön esitystapa soveltamisen siirtymäsäännöksen, koska lain voimaan tullessa kaikilla kunnilla ja maakuntien liitoilla ei välttämättä ole kaikkia tarvittavia valmiuksia soveltaa uusia säännöksiä, jotka velvoittavat yhtenäisen tietomallin käyttöön ja visualisointiin. Kuntien ja maakuntien liittojen olisi viimeistään kolmen vuoden kuluettua lain voimaantulosta laadittava kaavat tietomallimuotoisena ja huomioitava kaavan visualisoinnissa yhtenäinen vakioitu esitystapa. Jos kunnalla tai maakunnan liitolla on kyvykkyys ottaa yhtenäiset tietomallimääritykset käyttöön kaavoituksessa, ne voivat sen tehdä heti lain voimaan tulon yhteydessä.

Siirtymäsäännös mahdollistaa sen, että kunnat ja maakuntien liitot voivat tehdä mahdolliset muutokset ja yhteensovitukset tietojärjestelmiinsä harkintansa mukaan tarkoituksen mukaisena ajankohtana tietojärjestelmähankintojen ja järjestelmien elinkaaren aikaisen kehityksen yhteydessä. Ehdotettavat muutokset ole kuitenkaan niin merkittäviä, että niihin tarvittaisiin kolmea vuotta enempää siirtymäaikaa. Pidempi siirtymäaika vaikeuttaisi kaavoituksessa tuotettavien tietojen yhteentoimivuuden saavuttamista.

371 §. *Tonttijako.* Pykälässä säädettäisiin sitovaa tonttijakoa koskevista siirtymäsäännöksistä. Pykälän *1 ja 2 momentissa* säädetään, mitä sääntöjä sovelletaan, jos aiemmin hyväksytyssä kaavassa tai muualla lainsäädännössä viitataan sitoviin tonttijakoihin. Rakennuslain nojalla voimaan tullut tonttijako on säädetty olemaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena sitovana tonttijakona, joten erillistä viittausta näihin rakennuslain aikaisiin tonttijakoihin ei ole tarpeen tehdä. Nämä rakennuslakiin perustuvat tonttijaot lukeutuvat tämän pykälän mukaisiin sitoviin tonttijakoihin.

Sitovan tonttijaon tilalle tulisi ehdotuksen mukaan tonttijakosuunnitelma-niminen päätös, joten viittaukset sitovaan tonttijakoon tarkoittaisivat jatkossa tonttijakosuunnitelmaa. Sitovia tonttijakoja kohdellaan uutta lakia sovellettaessa ikään kuin ne olisivat tonttijakosuunnitelmia, niillä on tonttijakosuunnitelmien oikeusvaikutukset ja niitä voidaan muuttaa uusilla tonttijakosuunnitelmilla.

Ohjeellisista tonttijaoista ei ole tarpeen säätää siirtymäsäännöksissä, koska niillä ei ole tässä laissa säädettyjä oikeusvaikutuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kumottavan lain 81 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti rakennuskiellosta alueilla, joille on aiemmin hyväksytyssä kaavassa määrätty laadittavaksi sitova tonttijako.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta laatia tonttijakosuunnitelma vanhojen asemakaavojen alueille silloin, kun se olisi tarpeen mutta siitä ei olisi annettu asemakaavamääräystä. Siirtymäsäännös koskee niitä lain voimaantullessa voimassa olevia asemakaavoja,

jotka on hyväksytty maankäyttö- ja rakennuslain tai sitä vastaavan aiemman lainsäädännön nojalla.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin mekanismista, jolla voimassa olevat kaavat pikku hiljaa päivitettäisiin vastaamaan uuden lain systeemiä tonttijakomääräysten antamisesta asemakaavassa.

372 §. *Yleisen alueen toteuttaminen.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin yleisten alueiden toteuttamisesta tilanteissa, joissa vastuutaho ei kävisi selkeästi ilmi asemakaavasta. Esitettävän lain 105 §:ssä säädettäisiin, että yleiset alueet ovat kunnan toteuttamisvastuulla. Muiden yleisiin tarkoituksiin asemakaavassa osoitettujen alueiden osalta toteuttaja voi olla muukin julkisyhteisö. Toteuttaja kävisi pääasiassa selkeästi ilmi kaavasta tai kaava-asiakirjoista, mutta toteuttajan määrittely voi vaatia myös kaavan tulkintaa. Siirtymäsäännös selkeyttäisi tilannetta niin, että jos muuta tahoa ei pystytä nimeämään kaavan tulkinnallakaan, olisi vastuutahona kunta. Kunnalla on mahdollisuus selkeyttää kaavan sisältöä kaavaa muuttamalla, joten se voisi tarvittaessa määritellä vastuutahon kaavamuutoksin.

Pykälän *2 ja 3 momentissa* säädettäisiin tällä esityksellä poistuvan järjestelmän osalta tarpeellisista siirtymäsäännöksistä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt yksityisen toteutusvastuuta koskevat säännökset ovat sillä tavalla avoimet, että ei ole tarkkaan pääteltävissä, kuinka pitkäksi ajaksi yleisen alueen toteuttamisvastuu kaavamääräyksin tai muin hallintopäätöksin voi siirtyä yksityiselle. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan, että tällaiset vastuut päättyisivät viimeistään viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Pykälän 3 momentissa olisi säännös mahdollisia kaavan epäselviä tulkintatilanteita varten.

373 §. *Päätöksen sähköinen muoto ja esitystapa.* Pykälässä säädettäisiin tonttijakosuunnitelman tietomallin ja yleisen alueen suunnitelman sähköisen muodon käyttöönoton siirtymäajasta. Säännökset eivät käytännössä tulisi sovellettaviksi ennen kuin niitä koskevat tarkemmat asetukset tulisivat voimaan ja sovellettaviksi. Siihen asti kaupungit saisivat laatia asiakirjansa nykyiseen tapaan kirjallisesti tai sähköisesti sen mukaan, miten kunnassa on kuntalain mukaan päätetty päätösasiakirjojen muodosta. Vastaavasti infralaitteen omistaja voisi noudattaa nykyisiä toimintatapoja 106 §:ssä tarkoitettuja tietoja luovuttaessaan niin kauan, kunnes mahdollinen ministeriön asetus asiasta annettaisiin.

374 §. *Kadunpitopäätös ja yksityistiet. Kadunpitopäätös ja yksityistiet.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siirtymäsäännöksestä koskien kadunpitopäätöksiä. Kun järjestelmää tältä osin muutetaan, esitetään, että mahdollisuus aloittaa kadunpito ilman kunnan omistusoikeutta olisi voimassa vielä yksi vuotta tämän lain voimaantulosta. Tämän jälkeen kadunpitopäätöksen tekeminen muun kuin kunnan omistuksessa olevan alueen osalta ei olisi enää mahdollista.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siirtymäajasta maankäyttö- ja rakennuslain 92 §:ään liittyen. Jos kunnan oikeus yksityistiehen olisi edelleen tarpeen, kunnan olisi huolehdittava uusista tarpeellisista järjestelyistä siirtymäajan kuluessa. Yksityistielain 84 §:ssä säädetään kunnan oikeudesta päättää sen varoista yksityistien tienpitoon myönnettävistä avustuksista tai tien tekemisen tai kunnossapidon ottamisesta kokonaan tai osaksi kunnan suoritettavaksi. Mahdolliset maankäyttö- ja rakennuslain 92 tai sitä edeltävän rakennuslain 44 §:ään perustuvat järjestelyt lakkaisivat viimeistään 10 vuoden siirtymäajan kuluttua. Uudistus vastaisi tältä osin yksityistielain uudistuksen tavoitteita yksityisteitä koskevien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden selkeyttämisestä. Rakennuslain 44 §:ssä ja sittemmin maankäyttö- ja rakennuslain 92 §:ssä säädetyt oikeudet ovat olleet tähänkin asti luonteeltaan väliaikaisia niin, että yleiskaavaa koskevat muutokset ovat voineet johtaa oikeuksien lakkaamiseen (ks. Larma ym. 1992, s. 243).**372 §.**

375 § *Hulevesitaksan uusiminen.* Pykälässä säädettäisiin hulevesitaksojen uusimisesta niin, että uusiminen olisi tarvittaessa tehtävä vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

376 §. *Maapolitiikan asiakirjat, sopimukset ja kehittämiskorvaus.* Pykälässä säädettäisiin maapolitiikan asiakirjoja koskevat siirtymäsäännökset. Kunnat olisivat velvollisia, *1 momentin* siirtymäsäännöksen mukaan, noudattamaan 137 §:ssä säädettyä vuorovaikutusmenettelyä seuraavan kerran, kun ohjelman laatimista koskeva asia tulee vireille. Siirtymäsäännöksin säädettäisiin, että jo aiempia ohjelmia koskien tieto maapolitiikan ohjelmasta on julkaistava internetissä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lisäksi *2 momentin* siirtymäsäännöksin kaikki kunnat velvoitettaisiin laatimaan maapolitiikan yhteenvetoasiakirja ensimmäisen kerran yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Maankäyttösopimusten sopimusehtojen sitovuudesta säädettyä sovellettaisiin siten, että kuhunkin sopimukseen sovellettaisiin sen solmimishetkellä voimassa olleita säädöksiä. Pykälän *4 momentissa* olisi yhden vuoden siirtymäaika maankäyttösopimusten maksuperusteista päättämiselle ja *5 momentissa* säädettäisiin 141 §:n mukaisen koonnoksen tekemisestä siten, että velvollisuus koskisi vain lain voimaantulon jälkeen vireille tulevia kaavahankkeita. Lisäksi *6 momentissa* olisi säännös, jossa kehittämiskorvaus rinnastettaisiin tässä laissa säädettyyn toteuttamismaksuun. Näin ollen esimerkiksi kehittämiskorvauksen maksuunpanossa noudatettaisiin tämän lain toteuttamismaksun maksuunpanoa koskevia säännöksiä. Kuitenkin, jos maksuunpanoasia olisi jo vireillä tämän lain voimaantullessa, noudatettaisiin edellä säädetyllä tavalla pääasiassa vireilletulohetken lainsäädäntöä.

377 §. *Yhdyskuntarakentamisen kustannukset.* Pykälässä ehdotetaan katualueiden ilmaisluovutusjärjestelmän mukaisesti luovutettujen alueiden arvon huomioon ottamista omistajan osallistumisvastuista määrättäessä. Lisäksi siinä säädettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirtämistä koskevien päätösten huomioon ottamisesta tässä harkinnassa. Lisäksi *2 momentissa* säädettäisiin eräiden sellaisten suoritusten huomioon ottamisesta maksuja määrättäessä, joiden perusteet poistuisivat lakiuudistuksessa. Tässä pykälässä ehdotetut siirtymäsäännökset menettävät merkityksensä ajan myötä, kun asemakaavoja uusitaan ja aiemmin syntyneiden kustannusten käyttö maksuperusteina vanhenee uuden sääntelyn myötä toteuttamismaksua koskevien tarkempien säännösten mukaisesti.

378 §. *Maankäytön rajoitusten keston laskeminen haitankorvausasioissa.* Pykälässä säädettäisiin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien rajoitusten huomioon ottamisesta pykälää sovellettaessa. Rajoitukset otettaisiin huomioon rajoitetusti ennen tämän lain voimaantuloa, laskettuna taaksepäin tämän lain voimaantulopäivästä. Rajoituksista voitaisiin ottaa huomioon ajanjakso, joka sijoittuu kahden vuoden ajanjaksoon ennen tämän lain voimaantuloa, kun arvioidaan nykykäytön estymistä lain 169 tai 170 §:n mukaisesti. Vastaava ajanjakso on kymmenen vuotta lain voimaantulosta taaksepäin laskettuna arvioitaessa maankäytön muutoksen, kuten rakentamisen, estymistä lain 169 §:ssä säädetyn nojalla.

379 §. *Rakentamiskehotus.* Pykälässä olisi lain voimaantullessa mahdollisesti voimassa olevien rakentamiskehotusten siirtymäsäännös. Maankäyttö- ja rakennuslain rakentamiskehotusta vastaisi ehdotettavan lain rakentamisvelvoite, pykälän *1 momentissa* todettaisiin näiden termien vastaavan toisiaan. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrätty rakentamiskehotus pantaisiin toimeen ja merkittäisiin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin uuden lain rakentamisvelvoitetta koskevia säännöksiä soveltaen, ellei asiaa ratkaistaisi vanhan lain mukaan edellä säädetyn jo vireiletulleita asioita koskevan siirtymäsäännöksen mukaisesti.

Rakentamisvelvoitteen kohteena olevan kiinteistön luovutuksensaajan vilpitöntä mieltä suojattaisiin jatkossa siitä ajankohdasta lukien, kun tieto annetusta rakentamisvelvoitteesta on mer-

kitty lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kumottavan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan vastaava oikeusvaikutus syntyi tiedon merkitsemisellä kunnan rakennuskehotuksia koskevaa luetteloon. Pykälän *2 momentin* siirtymäsäännös takaisi, että kunnan luetteloon ennen uuden lain voimaantuloa merkittyjä rakentamiskehotuksia koskien sovellettaisiin vilpittömän mielen suojan osalta vanhaa säännöstä.

Selvyyden vuoksi *3 momentissa* säädettäisiin rakentamiskehotuksen lopullisesta raukeamisesta ja kunnan velvollisuudesta ilmoittaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjälle raukeamisesta myös vanhojen kehotusten osalta.

380 §. *Puiden kaataminen yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella.* Siirtymäsäännöksen mukaan yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella edellytettäisiin edelleen maisematyölupaa puiden kaatamiseen sellaisen yleiskaavan alueella, jolla niin on määrätty, jos kaava on tullut voimaan ennen 1 päivää toukokuuta 2017. Maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksellä on pysytetty voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n 1 momentin 2 kohta sellaisena kuin se oli laissa 132/1999. Tämän lain mukainen siirtymäsäännös olisi voimassa enintään viisi vuotta tai tätä lyhyemmän ajan siihen saakka, että kunta on muuttanut alueella olevan kaavan ja ottanut siinä huomioon metsänkäytölliset tarpeen.

381 §. *Rakennusjärjestyksen uusiminen.* Kunnan olisi uusittava rakennusjärjestyksensä tämän lain mukaiseksi. Syynä on esimerkiksi tarkistaa rakennusjärjestyksessä mainittua lupakynnystä tämän lain mukaiseksi sekä tarve poistaa rakennusjärjestyksen ilmoitusmenettely, jota tämä laki ei tunne. Rakennusjärjestyksen uusimiselle varattaisiin aikaa kaksi vuotta. Jos rakennusjärjestystä ei sinä aikana muutettaisi, tämän lain säännöksiä sovellettaisiin rakennusjärjestyksen määräyksistä huolimatta.

382 §. *Kelpoisuusvaatimusten täyttyminen.* Voimassa pidettäisiin voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelijoita ja työnjohtajia koskeva siirtymäsäännös, jonka mukaan aiemman lainsäädännön mukaisen hyväksynnän saaneet henkilöt voisivat jatkaa tehtävissään.

383 §. *Aiemman lain mukaisen kerrosalan laskeminen.* Voimassa pidettäisiin rakennusoikeuden laskemista koskeva siirtymäsäännös. Rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksytyissä kaavoissa noudatettaisiin kaavan hyväksymisajankohdan mukaista lainsäädäntöä rakennusoikeuden laskemisesta. Samoin voimassa pysyisi säännös rakennettavaksi sallitun kerrosalan sallitusta ylittämisestä väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan osalta. Tähän säännökseen ei liittynyt siirtymäsäännöstä, joten säännös koskisi edelleen myös säännöksen voimaantuloa ennen hyväksyttyjä kaavoja.

384 §. *Ilmoitusvelvollisuus ja sähköiset viestit*. Pykälässä säädettäisiin tiedoksiantoa koskevista siirtymäsäännöksistä. Mahdolliset tiedon konekielistä siirtoa koskevat järjestelyt (tiedonhallintalaki 22 ja 23 §) kuntien, maakuntien ja Verohallinnon kesken olisi toimeenpantava vuodessa lain voimaantulosta. Velvollisuus toimittaa erikseen tietoja maanomistajille olisi aloitettava viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

385 §. *Kadut ja rakennuskaavatiet.* Pykälässä säädettäisiin katujen ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen vaatimat siirtymäsäännökset. Katualueiden ilmaisluovutusjärjestelmä on ollut paitsi korvausten määrän osalta myös menettelyllisesti lunastuslain pääsäännöstä poikkeava järjestelmä. Perustuslain mukainen pakkolunastus on järjestelmässä ollut sillä tavoin hajautettu, että erilaiset oikeudet ja velvollisuudet on voitu toteuttaa yksittäisinä tapahtumina ilman, että kokonaismenettelyä on lakisääteisesti tarvinnut saattaa loppuun tiettynä määräaikana. Tämän seurauksena asemakaavojen katu- ja rakennuskaavatiealueilla, tai entisillä tällaisilla alueilla, voi

olla voimassa erilaisia välitiloja, joissa alueen omistusoikeus, hallintaoikeus ja korvauksen saamisoikeus voivat olla eri tahojen hallussa ja joihin liittyvät kiinteistörekisterimerkinnät pinta-aloista tai alueiden omistajista eivät ole kaikin osin ajan tasalla. Järjestelmän poispurkaminen vaatii tämän vuoksi kohtuullisen vuotuisen resurssipanostuksen ja melko monimutkaisen ja pitkälle ajanjaksolle sijoittuvan siirtymäjärjestelyn.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n 5 momentin mukaisten oikeuksien voimassa pysymisestä niin kauan kuin se on säännöksen sisältö huomioon ottaen tarpeen. MRL 104 §:n 5 momentin mukaan, jos maanomistajan katualueeksi luovuttama alue liitetään kaavamuutoksella takaisin tonttiin, kunta ei saa periä maanomistajalta korvausta 104 §:n 1 momentin mukaisesti korvauksetta saamaansa osuutta vastaavasta osasta aluetta, edellyttäen että tontti on vielä saman omistajan omistuksessa ja että tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ei ole kaavan muutoksella muutettu.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin 5 vuoden siirtymäajasta, jonka kuluessa kunnan on maksettava haltuunsa ottamien katualueiden ja rakennuskaavatiealueiden vielä maksamatta olevat korvaukset. Kun omistajat ovat tosiasiallisesti menettäneet alueiden käyttömahdollisuuden ja alueet ovat yleensä jo yleisessä käytössä katuina, on tarpeen säätää määräajasta, jonka kuluessa omistajalle on maksettava perustuslain 15 §:n mukainen korvaus menettämästään maa-alueesta. Jos kunta suorittaisi korvauksen 1 vuoden kuluessa lain voimaantulosta, olisi kunnalla säännöksen mukaan oikeus maksaa korvaus vanhan lain mukaisena ei-täytenä korvauksena. Tällainen siirtymäsäännös kannustaisi kuntia maksamaan korvaukset nopeutetussa tahdissa. Jos korvausta ei ehdittäisi maksamaan tässä ajassa, olisi suoritettava lunastuslain mukainen täysi korvaus. Vastaava oikeus hyödyntää ilmaisluovutusta korvauksen määrän suhteen olisi kuitenkin myös silloin, jos kunta olisi pannut korvausta koskevan lunastustoimituksen vireille vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnan velvollisuudesta panna vireille yleisen alueen lohkominen niissä tilanteissa, joissa haltuunotettua katualuetta ei ole lohkottu MRL 94 §:n 1 momentin mukaisesti tai joissa haltuunotettua rakennuskaavatien aluetta ei ole lohkottu 218 §:n 1 tai 3 momentin mukaisesti. Tällainen lohkominen toimitetaan vanhan lainsäädännön mukaisin aineellisin säännöin, jos asia on pantu vireille 1 vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Lohkomishakemukseen on liitettävä korvauksen maksamista koskeva selvitys, sillä 4 momentissa säädetään korvausten maksamista koskevasta lisäedellytyksestä lohkomiselle.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin 3 momentissa tarkoitettujen lohkomisten osalta, että samassa toimituksessa olisi varmistettava, että aluetta koskevat korvaukset olisi maksettu. Asian pitkittyessä korvausten maksamista koskevan epäselvyyden vuoksi, asia siirtyisi lunastustoimituksen ratkaistavaksi. Lunastustoimituksessa ratkaistaisiin lunastuslain säännöksiä noudattaen myös korvausta koskevat asiat, jos korvauksia ei ole siihen mennessä maksettu.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin siirtymäsäännöksistä niitä tilanteita varten, joissa kunta on saanut alueeseen omistusoikeuden MRL 94 tai 218 §:n nojalla lohkomalla, mutta ei ole vielä maksanut korvauksia eikä ottanut aluetta haltuunsa. Kunta voisi ottaa tällaisen katualueen haltuunsa edelleen omatoimisesti, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain säännökset katualueiden haltuunotosta kumotaan. Koska alueen hallintaoikeus kunnalle ei ole syntynyt samalla kuin omistusoikeus on siirtynyt kunnalle, on tarpeen säätää, millä tavalla kunta voi ottaa haltuunsa nämä edelleen muiden tahojen, yleensä vieruskiinteistöjen omistajien, hallussa olevat alueet. Menettelyedellytyksenä olisi 30 päivän ilmoitus ennen haltuunottoa, aineelliset edellytykset liittyvät korvausten maksamiseen ja siihen, että alue on edelleen asemakaavan mukaista katualuetta.

Haltuunoton edellytyksenä 5 momentin mukaisissa tapauksissa olisi myös korvausten maksaminen. Pykälän 1 momenttia vastaavasti korvaus olisi maksettava 5 vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Yhden vuoden aikana maksetut korvaukset olisivat ilmaisluovutussäännön piirissä, sen jälkeen maksettaviin korvauksiin sovellettaisiin lunastuslain täyden korvauksen periaatetta. Jos korvauksista ei sovita, kunta pääsee haltuunotossa eteenpäin panemalla vireille korvauksen määräämistä koskevan lunastustoimituksen. Vastaavasti kuin 2 momentissa, jos lunastustoimitus on pantu vireille vuoden kuluessa lain voimaantulossa, olisi korvauksen määrään vaikuttava ilmaisluovutussääntö käytettävissä lunastustoimituksen loppuun asti.

Pykälän *6 momentissa* olisi siirtymäsäännös niiden tilanteiden varalta, joissa kunta olisi saanut katualueen omistukseensa MRL 94 §:n mukaisella kiinteistötoimituksella mutta alue ei enää asemakaavan muutoksen vuoksi olisi katualuetta eikä kunnalla näin ollen olisi enää oikeutta alueen haltuunottoon. Jotta alue ei jäisi kiinteistönmuodostuksellisesti hankalaan välitilaan, olisi kunnan huolehdittava, että alue liitetään takaisin sen vieruskiinteistöön. Kun haltuunottoa ei ole tehty, on alue käytännössä jonkin vieruskiinteistön omistajan tai tämän vuokramiehen tai vastaavan hallussa. Luontevinta on säätää, että alue liitetään tähän vieruskiinteistöön ja omistajaksi tulee se, joka kiinteistön sillä hetkellä omistaa. Asian luonteen vuoksi säädettäisiin, että kunta vastaisi mahdollisista lainhuudatus- ja kiinteistönmuodostamiskustannuksista. Lisäksi ehdotetaan, että kunta voisi päättää luovuttaa MRL 94 §:n nojalla omistukseen saamansa alueen takaisin vieruskiinteistöön muutenkin, jos haltuunotto olisi vielä tekemättä ja kunta haluaisi välttää korvausvelvollisuutensa.

Pykälän *7 momentissa* olisi säännös, jonka mukaan tässä pykälässä säädetty kesken jäänyt katujen ilmaisluovutusasia voidaan vaihtoehtoisesti panna vireille lunastustoimituksessa asian loppuun saattamiseksi. Sääntely vastaa kumottua lakia, sillä kunta on voinut panna vireille lunastusmenettelyn ilmaisluovutusvelvollisuuden piiriin kuuluvan katualueenkin osalta maankäyttö- ja rakennuslain nojalla ja asianosaisilla on vastaavasti ollut oikeus vaatia maksamatta olevia korvauksia lunastustoimituksessa.

Pykälän *8 momentissa* olisi kiinteistö- ja lunastustoimituksia koskeva säännös, jonka mukaan toimituskustannukset tämän pykälän mukaisissa asioissa kuuluisivat kunnan vastuulle.

Pykälän *9 momentissa* olisi säännös mahdollisesta valtionavustuksesta, jolla kunta voisi kattaa esimerkiksi palkkaamansa projektihenkilön palkkakustannuksia tai ostaa ostopalveluita, joita voidaan tarvita tässä ja seuraavassa pykälässä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Valtionapua voisi saada, jos eduskunta päättäisi budjetissaan myöntää varoja tätä tarkoitusta varten. Raha olisi mahdollista antaa vain hallinnollisten kustannusten kattamiseen, ei itse lunastuskorvausten kattamiseen.

386 §. *Korvausten luettelo*. Pykälässä säädettäisiin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:ssä tarkoitetun luettelon ylläpitotehtävän jatkamisesta niin kauan kuin se on asian luonteen vuoksi tarpeen. Lisäksi siihen olisi merkittävä siirtymäsäännöksen nojalla maksetut korvaukset ja haltuunotot. Luettelon pitämisen velvollisuus perustuisi suoraan asetukseen, joten lain siirtymäsäännöksessä olisi poikkeuksellinen asetukseen viittaamista koskeva siirtymäsäännös.

7.2 Laki rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

3 §. *Energiatodistuksen hankkimis- ja käyttövelvollisuuden kohteena olevat rakennukset*. Pykälän 2 momentissa viitataan nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain 117 g §:n 2 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitettuihin rakennuksiin. Viittaus ehdotetaan muutettavaksi koskemaan kaavoitus- ja rakentamislain 203 §:n 2 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitettuja rakennuksia. Viittaus

muutettaisiin vastaamaan uutta kaavoitus- ja rakentamislakia, jollin momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia.

5 §. *Uudisrakennuksen energiatodistus.* Pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan sekä muutettaisiin loppukatselmuksen pykäläviittaus viittauksiksi uuden lain kyseessä olevaan pykälään.

7.3 Laki pelastuslain muuttamisesta

19 §. *Poistumisturvallisuusselvitys*. Pykälän *1 momentin* viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan muutettaisiin viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan. Momentti vastaisivat sisällöltään voimassa olevaa lakia.

71 §. *Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus uudisrakentamisen yhteydessä*. Pykälän *1 momentissa* muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen pykäläviittaus 176 §:ään viittauksiksi uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin ja uuden lain vastaavaan pykälään.

Pykälän 3 *momenttia* muutettaisiin siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupahakemukseen viittauksella uuden kaavoitus- jarakentamislain mukaiseen rakentamislupahakemukseen.

Pykälän *4 momentin* viittaukset rakennusluvan myöntävään viranomaiseen muutettaisiin viittaukseksi rakentamisluvan myöntävään viranomaiseen uuden lain mukaisesti.

72 §. *Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä*. Pykälässä muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen pykäläviittaus 125 §:ään viittauksiksi uuteen lakiin ja uuden lain vastaavaan pykälään.

73 §. *Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta*. Pykälää muutettaisiin siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

75 §. *Helpotusten myöntäminen*. Pykälän *1-3 momentti* vastaisivat sisällöltään voimassa olevaa lakia, mutta viittaukset rakennusluvan myöntävään viranomaiseen muutettaisiin viittaukseksi rakentamisluvan myöntävään viranomaiseen uuden lain mukaisesti.

82 §. *Erityiset turvallisuusvaatimukset*. Pykälässä muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen pykäläviittaus 124 §:ään viittauksiksi uuteen lakiin ja uuden lain vastaavaan pykälään. Lisäksi viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan korvattaisiin viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

89 §. *Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten*. Pykälän *2 momentin 8 kohdassa* korvattaisiin viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan sekä muutettaisiin 131 pykäläviittaus viittauksiksi uuden lain kyseiseen pykälään.

104 §. *Muutoksenhaku*. Pykälän *4 momentissa* muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin viittauksiksi uuteen lakiin ja viittaus rakennusluvan myöntävään viranomaiseen muutettaisiin viittaukseksi rakentamisluvan myöntävään viranomaiseen uuden lain mukaisesti.

105 §. *Uhkasakko ja teettämisuhka*. Pykälän *1 momentin* 9 kohtaa ehdotetaan selkeytettäväksi viranomaisten toimivallan osalta. Koska pelastusviranomainen ei valvo väestönsuojan rakentamisvelvoitteen toteutumista ehdotetaan, että 71 §:ssä säädetyn väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteessa päätöksen seuraamuksista tekisi rakentamisluvan myöntävä viranomainen, kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

108 §. *Pelastustoimen laitteiden sijoittaminen rakennukseen*. Pykälässä muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja pykäläviittaus sen 161-163 §:ään viittauksiksi uuteen lakiin ja sen kyseisiin pykäliin.

7.4 Laki asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta

7 luku **Erinäiset säännökset**

7 §. *Todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta*. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia, mutta viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja pykäläviittaus sen 153 b §:n muutettaisiin viittauksiksi uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen kyseessä olevaan pykälään.

7.5 Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta

233 §. *Päätös sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle tai rakennukseen*. Pykälän *3 momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia, mutta viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin ja pykäläviittaus sen 144 §:n muutettaisiin viittauksiksi uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen kyseessä olevaan pykälään.

7.6 Laki jätelain 77 §:n muuttamisesta

77 §. *Muut roskaantumista koskevat säädökset.* Pykälän viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin muutettaisiin vastaamaan uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Samalla korjattaisiin viittaus kumottuun ajoneuvojen siirtämisestä annettuun lakiin (828/2008). Laki ajoneuvojen siirtämisestä on kumottu ajoneuvojen siirtämisestä annetulla lailla (1508/2019), joka tuli voimaan 1.1.2020. Pykälä vastaisi sisällöltään muutoin voimassa olevaa lakia.

7.7 Laki rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta

4 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön*. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen toimenpide- ja rakennuslupaan viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen rakentamisluvan noudattamisen valvonnasta säädetään kaavoitus- ja rakentamislaissa *(/20)*.

5 §. *Uuden rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella.* Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan.

6 §. *Laajamittaisesti korjattavan rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella*. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

8 §. *Pysäköintitalon varustaminen sähköajoneuvojen latauspistevalmiudella*. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

Pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

11 §. *Uuden rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä*. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvattaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

12 §. *Korjaus- ja muutostyön kohteena olevan rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmäll*ä. Pykälässä oleva viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan korvattaisiin viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan.

17 §. *Valvontaviranomainen*. Pykälän *2 momentissa* muutettaisiin viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin vastaamaan uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Lisäksi pykäläviittaus maankäyttö- ja rakennuslain 182 ja 183 §:ään viittauksiksi uuden lain kyseessä oleviin pykäliin.

21 §. *Perittävät maksut*. Pykälän *2 momentissa* muutettaisiin pykäläviittaus maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ään viittauksiksi uuden lain kyseessä oleviin pykäliin.

7.8 Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta

2 §. *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*. Pykälän *1 momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia, mutta viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin muutettaisiin vastaamaan uutta kaavoitus- ja rakentamislakia.

5 §. *Yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuden piirissä olevat lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt*. Pykälän *1 momentin 10 kohdassa* muutettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyn, 125 §:n mukaisen rakennuslupamenettelyn, 127 §:n mukaisen purkamislupamenettelyn ja purkamisilmoitusmenettelyn, 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisumenettelyn, 161 §:n mukaisen menettelyn yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta ja 174 §:n mukaisen poikkeamislupamenettelyn pykäläviittaukset viittauksiksi uuden kaavoitus- ja rakentamislain kyseisiin pykäliin. Lisäksi korvattaisiin viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan.

6 §. *Sähköiseen asiointiin ja neuvontaan sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt*. Pykälän *1 momentin 10 kohdassa* korvattaisiin viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan viittauksella uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen rakentamislupaan sekä muutettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n mukaisen purkamislupamenettelyn ja purkamisilmoitusmenettelyn, 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisumenettelyn ja 174 §:n mukaisen poikkeamislupamenettelyn pykäläviittaukset viittauksiksi uuden lain kyseisiin pykäliin.

9 §. *Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt*. *Pykälän 1 momentin 8 kohdassa* korvattaisiin viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen rakennuslupaan ja toimenpidelupaan viittauksella uuden lain mukaiseen rakentamislupaan sekä

muutettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n mukaisen purkamislupamenettelyn, 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisumenettelyn ja 174 §:n mukaisen poikkeamislupamenettelyn pykäläviittaukset viittauksiksi uuden kaavoitus- ja rakentamislain kyseisiin pykäliin.

7.9 Laki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säilytettäisiin periaate siitä, että laki rakennusperinnön suojelemisesta on yleislaki, jota sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen, jollei siihen erityisten säännösten nojalla sovelleta muuta lakia.

Pykälän *2 momentin* mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella säädetään kaavoitus- ja rakentamislaissa (xx/xxxx). Siten sellaisella alueella, jolla kunta on päättänyt ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä asemakaavalla, ei rakennusperinnön suojelemiseen pääsäännön mukaan voitaisi soveltaa lakia rakennusperinnön suojelemisesta. Sääntely vastaisi voimassa olevan lain sääntelyä, ja siihen tehtäisiin vain viittauksen kohteena olevaa lakia koskeva tekninen korjaus.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin perusteista, joiden nojalla 2 momentissa säädetystä soveltamisrajoituksesta voitaisiin poiketa. Lakia rakennusperinnön suojelemisesta voitaisiin soveltaa rakennusperinnön suojelemiseen asemakaava-alueella ensinnäkin, jos kohteella olisi valtakunnallista merkitystä. Valtakunnallinen merkitys ei kuitenkaan estäisi kaavoitus- ja rakentamislain soveltamista kohteen suojelemiseen, jos tätä pidettäisiin tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Merkityksen arvioimisesta säädetään 8 §:ssä. Toiseksi lakia rakennusperinnön suojelemisesta voitaisiin soveltaa silloin, kun kohde ei soveltuisi suojeltavaksi kaavoitus- ja rakentamislailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä. Lainkohtaa sovellettaisiin esimerkiksi silloin, kun suojeltava kohde käsittäisi sellaisia osia, joihin kaavoitus- ja rakentamislakia ei voitaisi soveltaa tai joita ei pystyttäisi sen keinoin riittävän yksityiskohtaisesti suojelemaan. Useimmiten kyse olisi sisätiloista ja kiinteästä sisustuksesta. Kolmanneksi lakia rakennusperinnön suojelemisesta voitaisiin soveltaa, kun siihen olisi 2 momentissa tarkoitetun kaavan vanhentumisesta tai viivästymisestä johtuvia erityisiä syitä. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos sellaisen kohteen, jolla on 8 §:ssä tarkoitettua merkitystä, suojelua ei olisi tutkittu ja ratkaistu voimassa olevalla kaavalla eikä kaavoitus tästä huolimatta käynnistyisi.

Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Momentin 2 ja 3 kohtien osalta sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin siten, että poikkeamisen perusteet kävisivät nykyistä selkeämmin ilmi säännöksestä. Sääntely mahdollistaisi edelleen sen, että samaa kohdetta koskisivat joissakin tapauksissa sekä asemakaavan että rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain tai sitä edeltävien säädösten nojalla annetut määräykset, jotka saattaisivat olla ristiriidassa keskenään. Näissä tilanteissa sovellettaisiin yleisen pääsäännön mukaan poikkeussääntelyyn perustuvia suojelumääräyksiä asemakaavan määräyksien sijasta.

13 §. *Korvaukset.* Pykälässä säädetään rakennuksen omistajan ja eräiden muiden oikeudenhaltijoiden oikeudesta saada valtiolta korvaus suojelupäätöksestä tai vaarantamiskiellosta johtuvasta haitasta ja vahingosta. Pykälän rakennetta muutettaisiin siten, että *1 momentti* koskisi suojelupäätöksestä johtuvaa korvausta ja *2 momentti* vaarantamiskiellosta johtuvaa korvausta. Täsmennyksistä ja rajauksista korvaukseen oikeutettuihin tahoihin säädettäisiin 3 ja 4 momentissa. Pykälässä rakennuksella tarkoitetaan 3 §:n *3 momentissa* säädetyllä tavalla suojelun kohdetta, vaikka se olisi muu kuin yksittäinen rakennus. Haitalla ja vahingolla tarkoitetaan taloudellisia menetyksiä, joiden arvioimiseen 15 §:n 3 momentin mukaisesti sovelletaan lunastuslakia. Lunastuslain 44 §:n mukaan omaisuus arvioidaan sellaisena kuin se on lunastuspäätöstä annettaessa. Rakennussuojeluasioissa lunastuspäätöstä vastaa käytännössä suojelupäätös. Eri päätöksiin sisältyvät määräykset saattavat muistuttaa toisiaan, mutta niiden tosiasialliset vaikutukset

riippuvat kunkin rakennuksen suojeltavista erityispiirteistä. Korvausvelvollisuutta koskeva arviointi on siten pääasiassa yksilöllistä, ja siinä voidaan vain soveltuvin osin tukeutua aiempaan oikeuskäytäntöön.

Pykälän 1 momentin mukaan omistajalla olisi oikeus saada täysi korvaus valtiolta, jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voitaisi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tästä perusteesta johtuva haitta tai vahinko voisi olla esimerkiksi liiketoiminnan tulon menetystä.

Suojelupäätöksen vaikutukset voivat vaihdella huomattavasti riippuen rakennuksen käyttötarkoituksesta ja suojeltavista erityispiirteistä. Suojelumääräykset on 10 §:n 1 momentin mukaan laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen omistajan ja haltijan kanssa, mikäli se on mahdollista. Rakennuksen käyttäminen saattaa jatkua ennallaan esimerkiksi asuin- tai liiketoimintakäytössä tai suojelupäätöstä valmisteltaessa on pystytty ottamaan huomioon käytössä pysymisen edellyttämät välittömät tarpeet, jolloin korvausvelvollisuutta ei muodostuisi. Oikeus korvaukseen syntyisi, jos kulttuurihistoriallisen merkityksen säilyttämiseksi olisi ollut tarpeen antaa määräyksiä, joiden vuoksi rakennusta tai sen osaa ei voitaisi käyttää tällaisella tavalla. Esimerkiksi erityispiirteiltään harvinainen ja käyttömahdollisuuksiltaan hyvin rajattu osa rakennuksesta saatetaan määrätä säilytettäväksi ennallaan olosuhteissa, joissa sen alkuperäinen käyttö ei enää tuota kohtuullista hyötyä. Vuosikirjaratkaisussaan KKO:1993:16 korkein oikeus tutki omistajan oikeutta korvaukseen työväentalon suojelun johdosta. Toisen kerroksen teatteritilaa koskevat suojelumääräykset eivät estäneet sen käyttöä edelleen teatteritilana, mutta tällaisen tilan kysynnän olennaisen vähenemisen johdosta tuo käyttö ei kuitenkaan tuottanut kohtuullista taloudellista tai muunkaanlaista hyötyä, ja siten omistajalla oli oikeus korvaukseen.

Rakennuksen käyttötarkoituksen määrittely kuuluu pääasiassa kaavoitus- ja rakentamislain soveltamisalaan eikä sitä voida määritellä tähän lakiin perustuvassa suojelupäätöksessä. Koska rakennus voi esimerkiksi ikänsä johdosta olla rakennettu ilman kaavoitus- ja rakentamislain mukaista kaavaa tai vastaavaa käyttötarkoituksen määrittelevää viranomaismenettelyä taikka käyttötarkoitusta on voitu rakentamisen jälkeen hyväksytysti muuttaa, on käytännössä otettava huomioon myös rakennuksen alkuperäinen tai suojelupäätöstä annettaessa vallitseva muu käyttö. Jos korvausvaatimus koskisi mahdollisuutta käyttää rakennusta muuhun kuin alkuperäiseen tai vallitsevaan käyttötarkoitukseen, merkitystä voisi edellä mainittu lunastuslain 44 § huomioon ottaen olla lähinnä suojelupäätöstä annettaessa vireillä olleilla, olosuhteisiin nähden perustelluilla ja rakennuksen käytössä pysymisen kannalta välttämättömillä muutoksilla. Olosuhteiden myöhemmin muuttuessa omistajalla ja haltijalla on mahdollisuus hakea 10 a §:n mukaista lupaa poiketa suojelupäätöksestä. Lisäksi 9 §:n *2 momentissa* tarkoitettuun suojelupäätöksen muuttamis- tai kumoamishakemukseen annettava päätös voi muodostaa uuden perusteen tässä pykälässä tarkoitettuun korvaukseen.

Toisena korvausperusteena olisi sellainen vähäistä suurempi haitta ja vahinko, joka johtuu suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen hoitoa koskevista toimenpiteistä. Korvausta voisi tällä perusteella vaatia silloinkin, kun oikeutta korvaukseen ei olisi momentin ensimmäisessä virkkeessä todetulla perusteella. Oikeus korvaukseen voisi syntyä, jos suojelupäätöksessä esimerkiksi velvoitettaisiin entistämään rakennuksen tiettyjä erityispiirteitä tai rajoitettaisiin niiden hoitotapaa yksityiskohtaisesti ja tästä aiheutuisi vähäistä suurempaa taloudellista menetystä, jota rakennuksen kunnossapidosta muuten ei aiheutuisi. Esimerkiksi sellaisen suojellun kiinteän sisustuksen ylläpito, joka ei liity rakennuksen toiminnallisuuteen, voisi aiheuttaa lainkohdassa tarkoitettua haittaa tai vahinkoa.

Samoin kuin voimassa olevassa laissa, korvattavaa haittaa ja vahinkoa eivät olisi kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvat kustannukset. Lukuun ottamatta kaavoitus- ja rakentamislain 40

§:n 3 momentin nojalla annettuja suojelumääräyksiä muuhun lakiin perustuvat velvoitteet tai rajoitukset eivät muodosta korvausperustetta. Kaavoitus- ja rakentamislain mukainen kunnossapito voi olla luvanvaraista tai ei luvanvaraista. Säännöksen sanamuoto yhtenäistettäisiin vastaamaan kaavoitus- ja rakentamislain 304 §:ää, jossa säädetyn kunnossapitovelvollisuuden mukaan rakennuksen omistajan on muun muassa pidettävä rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Kaavassa tai lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapitämisessä on rakennuksen omistajan lisäksi otettava huomioon rakennussuojelusta johtuvat vaatimukset heikentämättä rakennuksen turvallisuuteen tai terveellisyyteen liittyvää ylläpitoa. Myös jos kunnossapitovelvollisuutta ei olisi noudatettu ja rakennuksen korjaaminen sen vuoksi aiheuttaisi tavallista enemmän kustannuksia, katsottaisiin nämä kustannukset lainkohdassa tarkoitetuiksi kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta johtuviksi kustannuksiksi.

Jos suojelupäätöksen edellyttämät toimenpiteet kustannuksineen eivät selkeästi olisi erikseen todettavissa, voitaisiin korvausvelvollisuuden ja sen määrän arvioinnissa joutua vertaamaan kaavoitus- ja rakentamislain mukaisen tai muuten tavanomaisen kunnossapidon kustannuksia suojelupäätöksen edellyttämien toimenpiteiden kustannuksiin. Tässä olisi otettava huomioon kaavoitus- ja rakentamislain säännökset rakennusten korjaamisesta. Kaavoitus- ja rakentamislain 196 §:n mukaan korjaus- ja muutostyössä muun muassa rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet eivät saa ilman painavaa syytä heikentyä. Painavaksi syyksi ei katsota esimerkiksi säästön tavoittelemista tavanomaisista korjauskustannuksista. Korjaus- ja muutostyössä rakennus voidaan korjata rakennusaikaista rakentamistapaa noudattaen, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne on ollut teknisesti toimiva. Näin ollen kaavoitus- ja rakentamislain mukaisen kunnossapitovelvollisuuden tai muuten rakennuksen tavanomaisen kunnossapidon kustannusten lähtökohdaksi voitaisiin ottaa rakennusaikainen rakentamistapa, ellei esimerkiksi rakenteen vaurioitumisen vuoksi olisi välttämätöntä ottaa lähtökohdaksi toisenlaista rakentamistapaa. Kustannuslaskennassa olisi myös otettava huomioon muun muassa rakentamistavan ja materiaalin elinkaari.

Poikkeuksellisesti on voitu pitää normaalisti kunnossapitovelvollisuuden piiriin luettavia kustannuksia korvattavina. Korkeimman oikeuden vuosikirjapäätös KKO:2003:85 koski kaivostoiminnan lakkaamisen jälkeen tehdystä kaivostornin ja siilojen suojelupäätöksestä johtunutta korvausvelvollisuutta. Oikeuden korvaukseen katsottiin syntyneen, vaikka suojelupäätös ei sisältänyt määräystä korjaamisesta tai entisöimisestä, koska kunnossapitotöihin ei ollut enää muuta perustetta kuin suojelu. Korvauksesta vähennettiin säästyneet purkukustannukset.

Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuus koskisi sellaisia tilanteita, joissa rakennus on ollut asetettuna vaarantamiskieltoon, mutta kielto on rauennut ilman, että rakennus olisi päätetty suojella. Oikeus korvaukseen syntyisi vastaavilla perusteilla kuin suojelupäätöksestä johtuva korvaus. Myös kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvien kustannusten korvauskelvottomuus koskee vaarantamiskiellon nojalla määrättävää korvausta, sillä vaarantamiskielto tai suojeluasian vireillä olo muutoinkaan ei vapauta omistajaa kunnossapitovelvollisuudesta. Toisin kuin suojelupäätöksestä johtuvat haitat ja vahingot, vaarantamiskiellosta johtuvat haitat ja vahingot ovat arviointihetkellä pääsääntöisesti jo aiheutuneet. Korkein oikeus on käsitellyt väliaikaisesta toimenpidekiellosta johtunutta korvausvaatimusta vuosikirjaratkaisussaan KKO:2004:26. Kysymys oli väliaikaisesta kiellosta ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaarantaisivat apteekkiliikehuoneiston kiinteän sisustuksen kulttuurihistoriallista arvoa ja siitä, aiheutuiko huoneistosta saadun vuokratulon keskeytyminen kiellosta.

Pykälän *3 momentissa* säädetään korvausoikeuden ulottumisesta rakennuksen omistajan vertaiseen haltijaan sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaan. Säännökseen lisättäisiin, että tällaisen erityisen oikeuden tulee olla syntynyt ennen suojelua tai vaarantamiskieltoa koskevan päätöksen antamista. Tällaisen päätöksen antamisen jälkeen perustettava erityinen oikeus voitaisiin sopeuttaa päätökseen ja tarvittaessa ennen oikeuden perustamista voitaisiin myös hakea 10 a §:ssä tarkoitettua lupaa poiketa suojelupäätöksestä.

Voimassa olevan lain mukaan kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta haittaa tai vahinkoa ei korvattaisi. Tältä osin ehdotetaan sääntelyn yhdenmukaistamista kaavoitus- ja rakentamislain mukaisella asemakaavalla suojeltuja rakennuksia koskevan sääntelyn kanssa siten, että valtion korvausvelvollisuus ei koskisi julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia. Jotta muutos ei aiheuttaisi niiden seurakuntien omistamien rakennusten, joiden suojeluun ei sovelleta kirkollista lainsäädäntöä, joutumista pois korvausvelvollisuuden piiristä, säännös koskisi muita julkisyhteisöjä kuin seurakuntia. Säännös sijoitettaisiin pykälään lisättävään 4 momenttiin.

15 §. *Korvauksen määrääminen.* Pykälän *1 momenttiin* siirrettäisiin nykyisin 13 §:n 1 momentissa oleva säännös siitä, että ympäristöministeriö edustaa valtiota korvausasioissa. Säännökseen lisättäisiin selvyyden vuoksi säännös siitä, että omistaja tai 13 §:n 3 momentissa tarkoitettu oikeudenhaltija voi siten osoittaa korvausvaatimuksen ympäristöministeriölle. Viimeksi mainitun säännöksen puuttuminen on käytännössä aiheuttanut epäselvyyttä siitä, miten korvausvaatimus valtiolle esitetään ennen *2 momentissa* tarkoitettua toimitushakemusta Maanmittauslaitokselle.

7.10 Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

23 a §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään yleisen alueen lohkomisen edellytyksistä. Lohkominen voidaan suorittaa, jos kunta omistaa lohkottavan alueen. Lisäksi kiinteistöjen, joista yleinen alue muodostuu, tulee olla vapaita kiinnityksistä.

Kun voimassa olevan MRL 107 §:n sisältämä sääntely ehdotetaan siirrettäväksi kiinteistönmuodostamista koskevana sääntelynä kiinteistönmuodostamislakiin ja samalla asemakaavan toteuttamiseen liittyvät omistusoikeuskysymykset ehdotetaan käsiteltäviksi lunastuslain mukaisessa toimitusmenettelyssä, pykälä ehdotetaan tarkistettavaksi.

Kunnan omistusoikeus lohkottavaan yleiseen alueeseen voi perustua kunnalle saannon nojalla myönnettyyn lainhuutoon tai omistusoikeus alueeseen on voinut tulla kunnalle suoraan voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 93, 94 tai 218 §:n nojalla.

MRL 93 §:n nojalla kunta on saanut omistusoikeuden asemakaava-alueeseen sisältyvään tienpitäjän omistamaan maantien tiealueeseen *ex lege* ja 94 §:n nojalla ensimmäisen asemakaavan katualueisiin kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella. MRL 218 §:n siirtymäsäännös koskee rakennuslain nojalle kunnalle haltuunotetun rakennuskaavatien alueen omistusoikeuden siirtymistä kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa.

Pykälän *1 momentin* mukaan yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä olisi, että kunnalla olisi lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue olisi tullut kunnan omistukseen kaavoitus- ja rakentamislain 163 § tai [ ] §:n nojalla tai kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n nojalla suoritetulla lunastuksella ja että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, olisivat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuisi niistä 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla. Momentti vastaisi voimassa olevaa 23a §:ää tarkistettuna viittauksilla voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 93 ja 218 §:iä vastaaviin säännöksiin kaavoitus- ja rakentamislaissa. Uutena viittauksena

säännös sisältäisi viittauksen kaavoitus- ja rakentamislain säännökseen, jonka nojalla kunta voi saada omistusoikeuden asemakaavassa yleiseksi alueeksi osoitettuun alueeseen lunastamalla. Maakaaren 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan omistusoikeutta lunastusyksikköön ei kirjata lainhuutona. Lunastusyksiköiden muodostamista koskevan lunastuslain 49 a §:n 2 momentin mukaan lunastettu alue on toisaalta muodostettavissa lunastajan pyynnöstä myös muuksi kiinteistöksi kuin lunastusyksiköksi, jos lunastaminen tapahtuu maankäyttö- ja rakennuslain (kaavoitus- ja rakentamislain) nojalla.

Kiinteistönmuodostamislaissa kiinnitysten käsittely kiinteistötoimitusten yhteydessä uusia kiinteistöjä muodostettaessa perustuu ns. kiinnitysten laajentumisperiaatteelle mahdollisten pantinhaltijoiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi. Pääsäännön mukaan kantatilaan kohdistuva kiinnitys kohdistuu myös kantatilasta lohkomalla muodostettuihin kiinteistöihin. *Lohkotila voidaan* kuitenkin laissa säädetyin edellytyksin ja laissa säädetyissä tilanteissa *vapauttaa toimituksessa* kantatilaan vahvistetuista kiinnityksistä toimituksessa 28 §:n nojalla *annettavalla päätöksellä* tai jos yleiseksi alueeksi muodostettavaan alueeseen sisältyy yhteistä aluetta, vapautuu yleinen alue yhteisen alueen osalta vastaamasta yhteisen alueen osakaskiinteistöihin kohdistuvista kiinnityksistä *ex lege* 29 §:n 3 momentin nojalla. Kun voimassa oleva MRL 107 §:n säännös yleiseksi alueeksi muodostettavaan ensimmäisen asemakaavan katualueeseen kohdistuvista kiinnitysten raukeamisesta *ex lege* on poikkeussäännös suhteessa kiinteistönmuodostamislain kiinnitysten laajentumisperiaatteeseen nähden, pykälän uudeksi 2 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi MRL 107 §:n säännöstä vastaava säännös katualueen vapautumisesta siihen kohdistuvista kiinnityksistä suoraan lain nojalla. Tällöin katualueita yleisiksi alueiksi muodostettaessa ei tarvitse tehdä erillisiä kiinteistökohtaisia KML 28 §:ssä tarkoitettuja vapauttamispäätöksiä.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuisi asemakaavassa katualueeksi osoitetusta alueesta, se vapautuisi vastaamasta emäkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä katualuetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa.

Ehdotetussa uudessa kaavoitus- ja rakentamislain sääntelyssä kunta ei enää saa omistusoikeutta ensimmäisessä asemakaavassa katualueeksi osoitettuihin alueisiin kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella kuten voimassa olevassa lainsäädännössä. Uudessa sääntelyssä luovutaan myös maanomistajan asemakaavassa katualueeksi osoitetun alueen ilmaisluovutusvelvollisuudesta. Kunnan on jatkossa hankittava omistusoikeus asemakaavassa katualueiksi osoitettuihin alueisiin vapaaehtoisilla luovutuksilla tai lunastustoimituksella siitä riippumatta, onko kysymys alueen ensimmäisen asemakaavan mukaisesta katualueesta tai sen jälkeen alueelle laaditun uudemman asemakaavan mukaisesta katualueesta.

Kiinnityksen vahvistamista ja sen kuolettamista voi hakea vain ao. kiinteistön omistaja. Kun kunta julkisyhteisönä tulee asemakaavassa katualueeksi osoitetun alueen omistajaksi joko vapaaehtoisilla luovutuksilla tai lunastuksen kautta ja yleiseksi alueeksi muodostettavalla katualueella sijaitseva kiinteistö tai sen osa menettää käytännössä alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa perustuvan arvonsa kiinnityksen kohteena asemakaavan johdosta, niin menettely, jossa asemakaavassa katualueeksi osoitettu alue vapautuu siihen kohdistuvista kiinnityksistä ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin kohdistuvat kiinnitykset raukeavat suoraan lain nojalla, on menettelynä hallinnollisesti tarkoituksenmukainen.

27 a §. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslain 107 § sisältää säännöksen alueelle laadittavassa ensimmäisessä asemakaavassa katualueeksi osoitettavaan alueeseen kohdistuvan panttioikeuden, vuokraoikeuden, eläkeoikeuden, metsänhakkuuoikeuden ja oikeuden ottaa maa-aineksia sekä muun näihin verrattavan oikeuden raukeamisesta aluetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa. Kun edellä mainittujen oikeuksien hyödyntäminen käytännössä estyy siltä osin kuin

oikeus kohdistuu asemakaavassa katualueeksi osoitettuun alueeseen ja tähän kohdistuva panttioikeus käy myös panttioikeuden haltijan kannalta tältä osin merkityksettömäksi, kiinteistönmuodostamislakiin ehdotetaan lisättäväksi MRL 107 §:ää vastaava säännös.

Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun alueeseen voi sisältyä myös käytössä olevia rasiteteitä, joihin voi kohdistua eri toimituksissa perustettuja päällekkäisiä rasiteoikeuksia. Yleisen alueen muodostamistoimituksen sujuvoittamiseksi on tarkoituksenmukaista säätää myös nämä oikeudet raukeamaan suoraan lain nojalla.

Pykälän *1 momentin* mukaan asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva panttioikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuuoikeus, oikeus ottaa maa-aineksia ja muu näihin verrattava oikeus raukeaisi ja alueeseen kohdistuva kulkuyhteyttä varten perustettu rasite ja tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetun lain (983/1976) 4 §:ssä tarkoitettu kulkuoikeusrasite lakkaisi katualuetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa.

Pykälän *2 momentin* mukaan asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva vuokraoikeus voitaisiin määrätä jäämään voimaan, jos se ei haittaisi alueen käyttämistä katuna. Alueeseen kohdistuva muu kuin 1 momentissa tarkoitettu erityinen oikeus tai rasite jäisi voimaan, jollei sitä poistettaisi toimituksessa.

Pykälän *3 momentin* mukaan yleiseksi alueeksi muodostettua katualuetta saataisiin käyttää kulkemiseen katualueeseen kohdistuvan kulkuyhteyttä varten perustetun rasitteen tai kulkuoikeusrasitteen lakkaamisesta huolimatta. Säännöksen tarkoituksena on turvata kulku kadunvarsikiinteistöille toimituksen suorittamisen jälkeen kadun rakentamiseen asti.

33 §. Pykälä sisältää lohkomalla tapahtuvaa kiinteistönmuodostamista koskevat osittamisrajoitukset asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla. Pykälän *1 momentissa* säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö voidaan yleensä muodostaa lohkomalla. Pykälän *2 momentissa* säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö voidaan lohkoa kiinteistöksi, vaikka 1 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyttyisikään. Pykälän *3 ja 4 momentti* sisältävät säännökset määräalan siirtämisestä olemassa olevaan kiinteistöön rakennuskieltoalueella ja ranta-alueen asemaa koskevan asian siirtämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi. Pykälän *5 momentissa* säädetään osittamisrajoitusten johdosta muutoin syntyvien pysyvien määräalojen välttämiseksi niistä edellytyksistä, joiden nojalla määräala voidaan muodostaa kiinteistöksi ja ylläpitää kiinteistötietojärjestelmän luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta maanomistuksen ja sitä vastaavan kiinteistöjaotuksen osoittajana.

Pykälän voimassa olevia 1 momenttia ja sen 1 momentin 2 - ja 4 –kohtia, 2 momentin 2 – ja 3 -kohtia ja 4 momenttia ehdotetaan tarkistettaviksi teknisesti siten, että lainkohtien sisältämät viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen säännöksiin muutetaan viittauksiksi ehdotettavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen sisältämiin vastaaviin säännöksiin.

Pykälän 2 momentin rakennuspaikaksi tarkoitetun määräalan lohkomista koskevaan 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uutena 3 –kohtana säännös, jonka mukaan sellainen määräala, joka sijaitsisi kaavoitus- ja rakentamislain 52 §:ssä tarkoitetulla erityisharkinta-alueella, jolla olisi voimassa 213 §:n mukainen alueellinen päätös rakentamisluvan erityisistä edellytyksistä, voitaisiin lohkoa 1 momentin estämättä kiinteistöksi. Samalla momentin nykyiset 3 -, 4 – ja 5 –kohdat siirtyisivät momentin uusiksi 4 -, 5 – ja 6 –kohdiksi.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuntee sekä tilapäisen että määräaikaisen rakennusluvan. Kun ehdotettavassa kaavoitus- ja rakentamislaissa säädetään määräaikaisen ja tilapäisen rakennuksen sijasta väliaikaisesta rakennuksesta (188 §), voimassa olevan pykälän 2 momentin 4 – ja 5 –kohta esitetään tarkistettavaksi muutosta vastaavasti.

Pykälän 2 momentin uuden 5 –kohdan mukaan rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala voitaisiin lohkoa kiinteistöksi, jos lohkottavaa aluetta varten olisi toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kuluessa saataisiin muuta kuin kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskeva rakentamislupa.

Pykälän 2 momentin uuden 6 –kohdan mukaan rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala voitaisiin lohkoa kiinteistöksi, jos määräalalle olisi jo rakennettu asuinrakennus muun kuin kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskevan rakentamisluvan perusteella, eikä kunta erityisestä syystä vastustaisi lohkomista.

Kun ehdotettava kaavoitus- ja rakentamislaki ei tunne maankäyttö- ja rakennuslain sitovan tonttijaon käsitettä ja lain siirtymäsäännöksissä sitova tonttijako käytöstä poistuvana käsitteenä rinnastetaan tonttijakosuunnitelmaan, pykälän voimassa oleva 5 momentti ehdotetaan tarkistettavaksi muutosta vastaavasti. Samalla säännöksen kirjoitusasua ehdotetaan tarkistettavaksi.

Pykälän 5 momentin mukaan, jos määräala sijaitsisi asemakaavan tonttijakosuunnitelma-alueen ulkopuolella ja ostaja olisi menettänyt oikeutensa purkaa kauppa maakaaren 2 luvun 34 §:n 3 momentin nojalla, määräala saataisiin muodostaa lohkomalla kiinteistöksi sen estämättä, mitä edellä 1-3 momentissa säädetään.

34 §, 53 § ja 118 §. Pykälät esitetään tarkistettavaksi teknisesti siten, että pykälien sisältämät viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin tai sen säännöksiin muutetaan viittauksiksi ehdotettavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen sisältämiin vastaaviin säännöksiin.

122 §. Pykälän *3 momentissa* säädetään kunnan, kuntayhtymän tai valtion oikeudesta lunastaa rakennusmaan järjestelyä tarkoittavan kiinteistötoimituksen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaisen yleisen alueen tai yleisen rakennuksen tontin. Pykälän viittaus MRL 96 §:ään ehdotetaan tarkistettavaksi viittaukseksi kaavoitus ja rakentamislain 164 §:ään. Samalla terminologia esitetään tarkistettavaksi vastaamaan kaavoitus- ja rakentamislain muuttunutta terminologiaa.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta, valtio tai kuntayhtymä saisi toimituksessa lunastaa asemakaavassa sille yleisiin tarpeisiin osoitetun kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n mukaisen alueen tai sille yleisiin tarpeisiin tarkoitetun yleisen rakennuksen rakennuskorttelin, korttelin osan, esitontin, tontin tai muun rakennuspaikan sikäli kuin aluetta ei olisi erotettava kunnalle tämän lain 118 §:n mukaisesti. Lisäksi kunta, kuntayhtymä tai valtio saisi hankkia toimituksessa lunastamalla omistusoikeuden tai erityisen oikeuden maanalaiseen kolmiulotteiseen tilaan tai rajoittaa toisen oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeutta taikka lakkauttaa erityisen oikeuden, jos se olisi tarpeen asemakaavassa kunnan, valtion tai kuntayhtymän tarpeisiin osoitettua maanalaista rakentamista varten.

123 §. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää säännökset maanomistajan velvollisuudesta luovuttaa katualuetta ja rakennuskaavatien aluetta ilmaiseksi kunnalle. Pykälän *1 momentissa* säädetään ilmaisluovutusvelvollisuuden laskemisesta rakennusmaan järjestelyn yhteydessä. Kun ehdotettava kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisällä säännöksiä maanomistajan ilmaisluovutusvelvollisuudesta, pykälän 1 momentti ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana. Lisäksi pykälän *2 momentti* esitetään tarkistettavaksi poistamalla siitä viittaus pykälän 1 momenttiin.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestelyn osakkailla olisi oikeus saada 118 §:ssä tarkoitetuista alueista kunnalta korvaus, joka jaettaisiin osakkaiden kesken jakoperusteen mukaan. Korvauksen määräämistä varten alueet arvioitaisiin niillä ennen kaavan laatimispäätöksen tekemistä olleen arvon mukaan lisättynä sillä arvon nousulla, joka sanotun ajankohdan jälkeen olisi aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka vuoksi järjestely suoritetaan.

141 ja 154 §. Pykälät esitetään tarkistettavaksi teknisesti siten, että pykälien sisältämät viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin tai sen säännöksiin muutetaan viittauksiksi ehdotettavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen sisältämiin vastaaviin säännöksiin.

154 a §. Pykälässä säädetään ranta-asemakaavassa kaava-alueen sisäistä tarvetta varten osoitetun muun kuin kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen perustamisesta rasiteoikeutena. Säännös sisältää viittaukset MRL 75 §:ään ja 91 §:n 2 momenttiin. MRL 75 §:ssä säädetään ranta-asemakaavassa yhteiskäyttöalueiksi ja yleisiksi alueiksi osoitettavista alueista. Voimassa olevassa laissa viitattu MRL 91 §:n 2 momentti liittyy 91 §:n sääntelyyn asemakaavan toteuttamisvastuun siirtämisestä muun yleisen alueen kuin kadun osalta maanomistajille tai –haltijoille *yhteisesti*.

Kun ranta-asemakaavan yhteiskäyttöalueiden toteuttaminen ja ylläpito on säädetty ehdotettavan kaavoitus- ja rakentamislain 56 §:ssä ja kaavoitus- ja rakentamislaista on poistettu maankäyttö- ja rakennuslain ranta-asemakaavan yleisiä alueita koskeva sääntely, pykälän viittaukset maankäyttö- ja rakennuslain 75 §:ään ja 91 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tarkistettavaksi viittaukseksi kaavoitus- ja rakentamislain 56 §:ään.

Pykälän *1 momentin* mukaan ranta-asemakaava-alueella olevan kiinteistön hyväksi perustettaisiin toisen rekisteriyksikön alueelle rasitteena muu kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus kaavoitus- ja rakentamislain 56 §:ssä tarkoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen niitä kiinteistöjä varten, joiden käyttöön alue on kaavassa osoitettu.

162 §. Pykälässä säädetään rasitetun rekisteriyksikön omistajan ja haltijan oikeudesta saada korvaus rasitteen tai oikeuden perustamisesta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta siltä, jonka hyväksi rasite tai oikeus perustetaan ja sen 2 momentissa alueen omistajan oikeudesta korvaukseen ranta-asemakaavan ja sitä aiemman rakennuslain nojalla vahvistetun rantakaavan mukaiseen yhteiskäyttöalueeseen kohdistuvan rasiteoikeuden perustamisesta.

Pykälän *2 momentti* sisältää viittauksen maankäyttö- ja rakennuslailla kumotun rakennuslain nojalla vahvistettuun rantakaavaan. Kun voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki kumotaan kaavoitus- ja rakentamislailla, pykälän 2 momentti esitetään tarkistettavaksi tältä osin.

Pykälän 2 momentin mukaan ranta-asemakaavan taikka kaavoitus- ja rakentamislakia aikaisemman lainsäädännön nojalla voimaan tulleen ranta-asemakaavan tai rantakaavan mukaiseen yhteiskäyttöalueeseen kohdistuvan rasiteoikeuden perustamisesta alueen omistajalla ei olisi oikeutta korvaukseen kaavan voimaantulon jälkeen luovuttamansa rakennuspaikan osalta, ellei oikeutta siihen olisi luovutuskirjassa nimenomaan pidätetty.

168 § ja 185 §. Pykälät esitetään tarkistettavaksi teknisesti siten, että pykälien sisältämät viittaukset maankäyttö- ja rakennuslakiin tai sen säännöksiin muutetaan viittauksiksi ehdotettavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ja sen sisältämiin vastaaviin säännöksiin.

200 a §. Kiinteistönmuodostamislain 200 §:ssä säädetään kiinteistötoimituksessa suoritettavista korvauksista ja korvausten määräämisperusteista. Pykälän 2 momentissa säädetään toimituksessa tapahtuvasta vahingon ja haitan korvaamisesta. Kun voimassa olevan MRL 107 §:n sisältämä sääntely ehdotetaan siirrettäväksi kiinteistönmuodostamista koskevana sääntelynä kiinteistönmuodostamislakiin, pykälään ehdotetaan lisättäväksi MRL 107 §:n 2 momenttia vastaava uusi 200 a § kunnan velvollisuudesta korvata vahinko, joka oikeuden haltijalle aiheutuu kunnalle ennestään kuuluneeseen katualueeseen kohdistuneen oikeuden lakkaamisesta.

Pykälän mukaan kunnan olisi korvattava vahinko, joka oikeuden haltijalle aiheutuisi 27 a §:n 1 momentissa tarkoitetun oikeuden raukeamisesta.

Säännös tulisi sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa kunta omistaa ennestään asemakaavassa katualueeksi osoitetulla alueella sijaitsevan kiinteistön tai sen osan, johon kohdistuva panttioikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuuoikeus, oikeus ottaa maa-aineksia tai muu näihin verrattava oikeus raukeaisi 27a §:n 1 momentin nojalla. Korvaus olisi siten määrättävä toimituksessa, jollei siitä sovittaisi ennen toimitusta tai sen aikana. Jos kunta saa omistusoikeuden yleiseksi alueeksi muodostettavaan katualueeseen lunastuksella, saamisoikeuden haltijan oikeudellinen asema vakuusoikeuden haltijana kuin myös muiden lainkohdassa tarkoitettujen oikeudenhaltijoiden asema mahdollisina korvauksensaajina käsitellään lunastustoimituksen yhteydessä.

Siirtymäsäännös. Kaavoitus- ja rakentamislakiin ehdotettavan siirtymäsäännöksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus esitetään olemaan voimassa lain voimaantullessa vireillä olevien asioiden lisäksi myös vuoden kuluessa lain voimaantulosta vireille pannuissa lunastus- ja korvausasioissa tai jos kunta sopimusperusteisesti maksaa korvaukset tässä ajassa.

Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi kumottavaksi ehdotetun 123 §:n 1 momentin soveltamista koskeva siirtymäsäännös. Säännöksen mukaan, jos kiinteistötoimitus rakennusmaan järjestelyä varten olisi tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, toimituksessa sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 123 §:n 1 momentin säännöksiä.

Jos kiinteistötoimitus rakennusmaan järjestelyä varten on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, toimituksessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 123 §:n 1 momentin säännöksiä.

7.11 Laki kiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta

5 §. Pykälä esitetään tarkistettavaksi teknisesti siten, että pykälän sisältämä viittaus maankäyttö- ja rakennuslain 10 luvussa tarkoitettuun ranta-asemakaava-alueeseen muutetaan viittaukseksi ehdotettavan kaavoitus- ja rakentamislain asianomaiseen lukuun.

7.12 Laki kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

3 §. Pykälä esitetään tarkistettavaksi teknisesti siten, että pykälän sisältämä viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin muutetaan viittaukseksi ehdotettavaan kaavoitus- ja rakentamislakiin.

7.13 Laki ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta

11 §. *Sijoituspaikan valinta*. Pykälän *2 momentista* ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Samalla momenttia ehdotetaan muutettavaksi selkeyden

vuoksi siten, että kaavan sijaan viitataan asemakaavaan ja yleiskaavaan sekä lisätään nimenomainen viittaus maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen osaan. Asemakaava ja yleiskaava olisivat kokonaisuudessaan oikeusvaikutteisia, mutta maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tietyiltä osin ja momentti koskisi maakuntakaavaa vain sen oikeusvaikutteisen sisällön osalta. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä. Säännökseen ehdotetaan myös lisättäväksi selkeyden vuoksi viittaus siihen, että säännös koskisi voimassa olevia kaavoja. Kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:n mukaan maakuntakaava ei olisi yleiskaavan ja asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin kaavojen laatimista ja muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Samoin yleiskaava ei olisi asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin asemakaavan laatimista ja muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

12 §. *Oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa*. Pykälän *3 momentista* ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Lisäksi ehdotetaan, että viittaus maakuntakaavaan muutetaan viittaukseksi maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen osaan, koska maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tietyiltä osin ja säännös koskisi vain maakuntakaavan oikeusvaikutteista osaa. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä.

13 §. *Turvetuotannon sijoittaminen*. Pykälän *3 momentista* ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava.

Pykälän 3 momenttiin sisältyvä viittaus maakuntakaavaan säilytettäisiin entisellään siitä huolimatta, että ehdotetun kaavoitus- ja rakentamislain mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tietyiltä osin. Tämä tarkoittaisi, että mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutteisessa tai oikeusvaikutuksettomassa osassa on selvitetty turvetuotantoon osoitettavien alueiden luonnonarvot 1 momentin edellyttämällä tavalla, ei ympäristönsuojelulain 13 §:ää sovellettaisi. Nykytilanteessa turvetuotantoon osoitettavat alueet sisältyvät kaikilta osin oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan, joka ehdotetun kaavoitus- ja rakentamislain mukaan olisi jatkossa oikeusvaikutukseton turvetuotantoon osoitettavien alueiden osalta.

7.14 Laki maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

3 §. *Ainesten ottamisen rajoitukset.* Pykälän *2 momentista* ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava.

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ottamisen rajoitus koskisi voimassa olevien asemakaavan ja yleiskaavan alueiden lisäksi myös aluetta, jolla on voimassa maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa. Yleis- ja asemakaavan lisäksi myös maakuntakaavan oikeusvaikutteisessa osassa voitaisiin osoittaa alueita, joiden käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen ei tule vaikeuttaa maa-ainesten ottamisella. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen viittaus maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen osaan, koska maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tietyiltä osin ja momentti koskisi vain maakuntakaavan oikeusvaikutteista osaa. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä.

4 §. *Luvanvaraisuus*. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin poikkeuksesta maa-ainesten ottamisen luvanvaraisuuteen koskien lainvoimaisen asemakaavan toteuttamisen valmistelevia kaivuu- ja louhintatoimenpiteitä.

Ehdotuksella selkiytettäisiin maa-aineslain 2 §:n – jossa säädetään poikkeuksista lain soveltamisalaan – soveltamisessa ilmenneitä tulkintaepäselvyyksiä. Lain 2 §:ää tulkitaan alueellisesti hyvin eri tavoin ja yleis- ja asemakaavojen toteuttamiseen liittyviä valmistelevia toimenpiteitä suoritetaan hyvin erilaisin lupakäytäntein. Alueesta riippuen toimenpiteitä suoritetaan joko ilman mitään lupaa, maa-ainesluvalla, maisematyöluvalla, rakennusluvalla tai toimenpideluvalla, jos toimenpiteeseen liittyy jokin vähäinen rakentamistoimenpide, kuten meluvallin rakentaminen. Luvan tarve ei usein ole ennakoitavissa ja erilaiset käytännöt vaadittavissa lupamenettelyissä vaikuttavat myös haitankärsijöiden oikeusturvan, kuten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Säätämällä eksplisiittisesti poikkeuksesta maa-aineslain luvanvaraisuuteen koskien lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyviä rakentamista valmistelevia kaivuu- ja louhintatoimenpiteitä, varmistettaisiin yhtäläiset menettelyt alueilla ja vältettäisiin mahdollisten kaksinkertaisten menettelyjen soveltaminen hankkeissa. Maa-ainesten ottaminen lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvien rakentamista valmistelevien kaivuu- ja louhintatoimenpiteiden yhteydessä tulisi kuitenkin rajoittua vain tarkoituksen edellyttämään välttämättömään määrään.

Lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevaan kaivamiseen tai louhintaan liittyvässä ottamisessa olisi kuitenkin noudatettava lain 3 §:n 1 momentissa säädettyjä vaatimuksia. Tämä vastaisi mitä on säädetty koskien kotitarvekäyttöön liittyvää ottamista, johon ei myöskään edellytetä maa-aineslaissa tarkoitettua lupaa, mutta ottamiseen sovelletaan 3 §:ssä säädettyjä ottamisen rajoituksia.

Maa-aineslain 2 §:ssä säädetään poikkeuksista sen soveltamisalaan. Lakia ei sovelleta kaivoslakiin perustuvaan ottamiseen, rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottamiseen ja hyväksikäyttöön sen perustuessa viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan, eikä sellaiseen ainesten ottamiseen vesialueella, johon vaaditaan vesilain nojalla aluehallintoviraston lupa. Lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevan kaivamisen ja louhinnan yhteydessä tapahtuvaan ottamiseen sovellettaisiin kuitenkin maa-aineslakia ja siinä säädettyjä ottamisen rajoituksia, mutta lain tarkoittamaa lupaa tähän ei edellytettäisi. Lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvät valmistelevat toimenpiteet voivat koskea laajojakin alueita ja olla vaikutuksiltaan merkittäviä, joten säädettäessä luvantarpeen poissuljennasta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista varmistaa, että toimenpiteillä ei vaaranneta lain 3 §:n 1 momentissa suojeltuja arvoja.

Säädösteknisesti olisi tarkoituksenmukaista erottaa 4 §:ssä asemakaavan toteuttamiseen liittyvä sekä siinä aiemmin säädetty kotitarvekäyttöön liittyvän ottamisen luvanvaraisuuden poissuljentasäännös omiksi erillisiksi momenteikseen. Lisättäessä pykälään uusi 2 momentti asemakaavan toteuttamista koskien, ehdotetaan vanhan 2 momentin sekä vanhan 3 momentin, jossa säädetään kotitarve ottoa koskevien ottamispaikkojen sijoittamisesta ja järjestämisestä, yhdistämistä tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi uudeksi 3 momentiksi.

7.15 Laki ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta

3 §. Ulkoilulaissa säädetään ulkoilureittisuunnitelmasta, ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, valtion retkeilyalueiden perustamisesta ja leirintäalueista ja niiden pitämisestä. Ulkoilulain 3 §:ssä säädetään kunnan toimesta laadittavasta ulkoilureittisuunnitelmasta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *3 momentti*, jonka mukaan ulkoilureitti ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että ulkoilureittisuunnitelman laadinnassa huolehditaan siitä, että suunnitelmalla ei vaikeuteta kaavan toteuttamista. Vastaava säännös sisältyy leirintäalueiden sijoittamista ja rakentamista koskevaan ulkoilulain 19 §:ään.

13 §. Ulkoilulain 13 §:ssä säädetään ulkoilureittitoimituksen pitämisen edellytyksistä ilman ulkoilureittisuunnitelmaa. Nykyisen säännöksen mukaan ulkoilureittitoimitus voidaan pitää ilman kunnan laatimaa ja ELY-keskuksen vahvistamaa ulkoilureittisuunnitelmaa silloin, kun reitti on otettu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan.

Kun otetaan huomioon, että kyseessä on ulkoilureittitoimituksen pitämisen mahdollistaminen ilman ulkoilureittisuunnitelmaa, on perusteltua, että edellytyksenä on reitin sisältyminen riittävän konkreettiseen kaavaan, joita ovat yleiskaava ja asemakaava. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännös koskisi vain yleiskaavaa ja asemakaavaa ja maakuntakaava jäisi sen soveltamisen ulkopuolelle. Lisäksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maankäyttö- ja rakennuslaki korvataan kaavoitus- ja rakentamislailla.

7.16 Laki maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta

15 §. *Reittisuunnitelma*. Maastoliikennelaki sisältää mm. moottorikelkkailureittien perustamista ja moottoriajoneuvoilla maastossa tapahtuvien harjoitusten ja kilpailujen järjestämistä koskevat säännökset. Maastoliikennelaissa tarkoitettujen moottorikelkkailureittien sääntelyssä ei ole sidonnaisuutta kaavoitukseen. Moottorikelkkailureitti voidaan kuitenkin merkitä maakuntakaavaan ja yleiskaavaavaan niitä koskevalla kaavamerkinnällä. Maastoliikennelain mukaista moottorikelkkailureitin perustamismenettelyä ei voi korvata sisällyttämällä reitti maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *2 momentti*, jonka mukaan reittisuunnitelma ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että reittisuunnitelman laadinnassa huolehditaan siitä, että suunnitelmalla ei vaikeuteta kaavan toteuttamista.

7.17 Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta

17 §. *Tien suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu*. Pykälän *1 ja 2 momentteja* ehdotetaan muutettavaksi siten, että maankäyttö- ja rakennuslaki korvataan kaavoitus- ja rakentamislailla.

Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä. Sen mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon osalta.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä. Sen mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon osalta.

18 §. *Yleissuunnitelma*. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava.

7.18 Laki ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta

10 §. *Rautatiealueen suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu*. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että maankäyttö- ja rakennuslaki korvataan kaavoitus- ja rakentamislailla.

Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä. Sen mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon osalta.

Pykälän *4 momentista* ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki ei enää sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä säädettäisiin kaavoitus- ja rakentamislain 21 §:ssä. Sen mukaan maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon osalta.

11 §. *Yleissuunnitelma*. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava.

7.19 Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta

7 §. *Soveltamisalan rajaus ja suhde muuhun lainsäädäntöön*. Pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että maankäyttö- ja rakennuslain nimi muutetaan kaavoitus- ja rakentamislaiksi. Lisäksi ehdotetaan, että kaavojen lisäksi myös kaupunkiseutusuunnitelmaa koskeva soveltamisalan rajaus mainittaisiin momentissa, koska myös kaupunkiseutusuunnitelman vaikutusten arviointi on tarkoitus tehdä kaavoitus- ja rakentamislain säännösten mukaisesti.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu ja niistä päättäminen

Esityksen 16 §:n mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi

Esityksen 47 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 68 §:ssä säädetään rakennuslupakäsittelyn lykkäämisestä kaavan ajanmukaisuuden arvioimiseksi ja vastaavat säännökset sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotetun lain nojalla.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Esityksen 64 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 a §:ssä säädetään hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin liittyvästä kaavan aloitusvaiheen vuorovaikutuksesta ja 30 b §:ssä hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin liittyvästä kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksesta. Vastaavat säännökset sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotetun lain nojalla.

Esityksen 65 §:n mukaan osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan aloitusvaiheessa voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Esityksen 66 §:n mukaan osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan valmisteluvaiheessa voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Esityksen 70 §:n mukaan kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Viranomaisneuvottelu

Esityksen 73 §:n mukaan viranomaisneuvottelusta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 11, 18 ja 26 §:ssä säädetään maakuntakaavaan, yleiskaavaan ja asemakaavaan liittyvästä viranomaisneuvottelusta. Vastaavat säännökset sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotetun lain nojalla.

Merialuesuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen

Esityksen 83 §:n mukaan tarkemmat säännökset merialuesuunnitelman esitystavasta sekä merialuesuunnitelmien lukumääristä, suunnittelualueista ja määräajoista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevassa valtioneuvoston asetuksessa merialuesuunnittelusta säädetään merialuesuunnitelman esitystavasta sekä merialuesuunnitelmien lukumääristä, suunnittelualueista ja määräajoista. Vastaavat säännökset sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotetun lain nojalla.

Digitaalinen tietosisältö

Esityksen 86 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pysyvien tunnuksien yksityiskohtaisesta sisällöstä, määräytymisestä ja muista tunnistetiedoista.

Esityksen 87 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä alueidenkäytön tietomallien sisällöstä ja koneluettavasta tietorakenteesta.

Esityksen 89 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaavan esitystavasta.

Esityksen 90 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaavaan liittyvästä selostuksesta. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10, 17 ja 25 §:ssä säädetään maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaava selostuksesta. Vastaavat säännökset sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotetun lain nojalla. Lisäksi esityksen 91 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä myös kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvästä selostuksesta.

Esityksen 92 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavien tietojen sisällöstä ja toimittamisesta.

Tonttijakosuunnitelma

Esityksen 94 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tonttijakosuunnitelmaa koskevan päätöksen sisällöstä ja 95 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä tonttijakosuunnitelman esitystavasta. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 38 §:ssä säädetään tonttijakokartalla osoitettavista tiedoista, vastaava säännös sisällöltään tarkistettuna on tarkoitus antaa myös ehdotettavan lain nojalla.

Yleiset alueet

Esityksen 106 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä infralaitteiden yhteensovittamiseksi tarpeellisten tietojen sisällöstä ja muodosta sekä tietojen toimittamisesta. Tarkoituksena on tarvittaessa antaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 45 §:ää vastaava säännös tietojen toimittamisesta kunnalle. Ennen asetuksen antamista on tarpeen kuulla kuntia ja infralaitteiden omistajia ja haltijoita.

Esityksen 107 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä niistä tarkemmista ehdoista, joita noudattamalla alueen katsotaan täyttävän 2 momentissa tarkoitetut vaatimukset ja tavoitteet. Tällaisia yleisten alueiden tarkempia laatuvaatimuksia ei voida voimassa olevan lain mukaan normein asettaa, joten säännös olisi uusi. Alemmanasteista sääntelyä annetaan, jos se on tarpeen esimerkiksi kansainvälisten esteettömyyttä koskevien sopimusten toimeenpanon vuoksi. Lakia annettaessa ei ole kuitenkaan tiedossa välittömiä tarpeita valtuussäännöksen käyttämiseksi.

Esityksen 108 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yleisen alueen suunnitelman ja siihen liittyvän selostuksen sisällöstä. Asetuksenantovaltuutta ei ole tarkoitus hyödyntää heti lain voimaantulon jälkeen. Valtuutta on tarkoitus käyttää tarvittaessa sen tukemiseksi, että olennaiset tiedot voidaan kerätä vakioidussa muodossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, joka on kehitteillä.

Esityksen 109 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä yleisen alueen suunnitelman esitystavasta. Asetuksenantovaltuutta on tarkoitus käyttää toimeenpantaessa sähköistä muotoa koskevia tarkempia sähköisen tiedonhallinnan tarpeista lähteviä vaatimuksia. Asetusta ei ole tarkoitus laatia välittömästi lain voimaantulon jälkeen, vaan sitä laadittaessa otetaan huomioon rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kehitystyö ja sen asettama aikataulu.

Esityksen 115 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tiedoksiannon toimittamisesta kadunpitopäätöksestä tienpitäjälle. Valtuussääntö on uusi ja ennen mahdollisen asetuksen antamista on tarpeen kuulla tienpitäjän ja kuntien edustajia tietojen siirron mahdollisuuksista ja tarvittavista tiedoista.

Hulevedet

Esityksen 125 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvien laitteistojen ja rakenteiden teknistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä kiinteistön hulevesijärjestelmän rakentamisesta. Säännös perustuu olemassa olevaan lakiin, mutta sen nojalla ei ole toistaiseksi annettu tarkempia säännöksiä. Myöskään ehdotettavan lain nojalla ei ole tarpeen antaa välittömästi tarkempia säännöksiä tämän valtuutuksen nojalla.

Esityksen 127 §:n mukaan kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöön panemiseksi tarpeellisia kuntaa tai kunnan osaa koskevia yleisiä määräyksiä hulevesien hallinnasta. Määräykset eivät saa olla kiinteistön omistajalle tai haltijalle taikka muun erityisen oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Määräykset voivat koskea: 1) hulevesien määrän, laadun, maahan imeyttämisen ja viivyttämisen hallintaa ja tarkkailua sekä kiinteistön hulevesien käsittelyä; 2) kiinteistön hulevesijärjestelmän liittämistä kunnan hulevesijärjestelmään; 3) muita näihin rinnastettavia, hulevesien hallintaan liittyviä seikkoja. Määräyksiä ei sovelleta, jos yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa taikka laissa tai lain nojalla annetussa päätöksessä on määrätty asiasta toisin. Määräysten laatimisessa ja hyväksymisessä noudatetaan, mitä 184 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksen laatimisesta ja hyväksymisestä.

Maapolitiikan seuranta

Esityksen 138 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä maapolitiikan seurannassa ja yhteenvedossa esitettävistä tiedoista ja niiden esittämistavasta. Ennen valtuutuksen käyttämistä on tarkoitus selvittää ja seurata, millaisia yhteenvetoja kunnat laativat ja mitä mahdollisuuksia on vakioida tietoja sekä koota niitä mahdollisimman vähin hallinnollisin kustannuksin. Tietoa voidaan hyödyntää kunnissa vertailutiedon tuottamiseksi sekä lain toimeenpanon seurannassa siten, että kunnista voidaan saada vertailukelpoista tietoa muutosvaikutusten arvioimiseksi.

Rakentamisvelvoite

Esityksen 162 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia rakentamisvelvoitteisiin liittyviä säännöksiä asiarekisteriin merkittävistä ja luetteloitavista tiedoista ja tiedoista, jotka pykälän 1 momentin mukaan on toimitettava kirjaamisviranomaiselle. Luetteloitavista tiedoista on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 101 §:ssä, sitä vastaavat säännökset olisi tarkoitus antaa ehdotettavan säännöksen nojalla.

Erinäiset säännökset

Ehdotuksen 355 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asiarekisteriin merkittävistä ja luetteloitavista haitankorvauksia koskevista tiedoista. Säännös on uusi ja sen tarkoituksena on edesauttaa kuntien viranomaisten suorittamien korvausten löydettävyyttä vielä vuosien tai vuosikymmentenkin päästä suorituksesta, sillä tieto voi olla tarpeen samaa aluetta koskevaa haitankorvausasiaa myöhemmin ratkaistaessa. Ennen asetuksen antamista on tarpeen kartoittaa, mitä täsmällisiä tietoja on tarkoituksenmukaista kerätä.

Rakentaminen

Lakiehdotus sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joita koskevia asetuksia ei ole vielä valmisteltu. Maankäyttö- ja rakennusasetus säilyisi, joskin arviolta nykyistä suppeampana. Uutta olisi muun muassa asetuksenantomahdollisuus katsastusmenettelyä koskien.

Rakennuksen vähähiilisyyden olennainen tekninen vaatimus

Rakennuksen vähähiilisyyden säädösohjauksen vaikuttava toteuttaminen edellyttää asetuksenantovaltuuksista säätämistä. Asetuksenantovaltuuksista osa ehdotetaan annettaviksi valtioneuvostolle ja osa ympäristöministeriölle. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista, joiden nojalla voitaisiin tarkemmin säätää uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-

arvoista, ilmastoselvityksen laatimisesta, rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä.

Valtioneuvoston asetus uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista

Esityksen 206 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin uusien rakennuksien hiilijalanjäljen raja-arvoista. Asetuksenantovaltuus esitetään sen merkityksellisen luonteen vuoksi, laajakantoisena ja periaatteellisesti tärkeänä asiana, säädettäväksi valtioneuvoston asetuksena. Hiilijalanjäljen raja-arvot määriteltäisiin siten, että ensin selvitettäisiin tyypillisten uusien rakennusten hiilijalanjäljet laajalla otannalla. Sen jälkeen tehtäisiin vaikutusarviointi siitä, mitkä ovat hiilijalanjäljen pienentämisen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset eri rakennustyypeissä ja käyttötarkoitusluokissa. Raja-arvot esitettäisiin asetettaviksi tämän tarkastelun jälkeen valtioneuvoston asetuksella, ja niitä todennäköisesti esitettäisiin alkuvaiheen jälkeen kiristettäviksi Suomen tavoitellessa hiilineutraaliutta ja hiilinegatiivisuutta. Erikseen selvitettäisiin, olisiko tarpeen tehdä raja-arvoon erottelua sekä rakennuksen käyttötarkoitusluokan että sen muiden ominaispiirteiden, kuten esimerkiksi tavanomaista suuremman korkeuden, melualueella olevan sijainnin, asemakaavan muoto- tai julkisivuvaatimuksien, muuntojoustavuuden tai siirrettävyyden pohjalta. Uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvot olisi tarkoitus esittää säädettäväksi alustavan arvion mukaan uudisrakennuksille käyttötarkoitusluokissa 1d-8.

Esityksen mukaan rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen olisi perustuttava rakennuksen elinkaaren aikana käytettyyn energiaan ja materiaaleihin. Tarkoitus olisi, että raja-arvoissa ei otettaisi huomioon rakennuspaikkaa pohjatöineen, koska rakennushankkeeseen ryhtyvällä ei välttämättä ole mahdollisuuksia vaikuttaa rakennuspaikan perustusolosuhteisiin tai kaavan vaatimuksiin maanalaisista tiloista. Lisäksi raja-arvo ei sisältäisi tontilla olevaa kasvillisuutta, maaperän hiilivarastojen muutoksia eikä rakentamisen väliaikaisia telineitä ja suojauksia, koska näiden ilmastovaikutusten laskenta on työlästä tavanomaisissa suunnitteluhankkeissa. Rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen määrittelyn olisi tuettava vähähiilisten rakentamisen ja suunnittelun ratkaisujen syntymistä Suomessa. Toisaalta raja-arvoilla tulisi saavuttaa todellisia ilmastovaikutuksia, jotta rakennussektorin mahdollisuudet osana Suomen hiilineutraalius- ja hiilinegatiivisuustavoitteiden saavuttamista tulisivat hyödynnettyä ja jotta Suomessa kehittyisi kotimarkkinareferenssejä kasvaville vihreän rakentamisen globaaleille markkinoille.

Ympäristöministeriön asetus rakennuksen ilmastoselvityksestä

Uuden tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen vähähiilisyys olisi arvioitava rakentamislupahakemusta haettaessa. Esityksen 206 §:n 4 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä ilmastoselvityksen laatimisesta. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, koska rakentamisen tekniset vaatimukset koskevat selkeästi ympäristöministeriön omaa toimialaa. Rakennuksen ilmastoselvitystä ja arviointimenetelmää koskeva asetus on lausuntokierroksella samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Asetuksessa varmistettaisiin, että rakennuksen vähähiilisyyden arviointi olisi vakioitua, teknologia- ja materiaalineutraalia, toimialan eri toimijoille vapaasti käytettävissä ja saatavilla, kattaisi rakennuksen koko elinkaaren sekä perustuisi lähtökohdiltaan Euroopassa yleisesti hyväksyttyihin yhtenäisiin standardisoituihin kestävän rakentamisen arviointimenetelmiin. Arviointimenetelmän kehityksessä olisi otettu huomioon keskeisten standardien ohella pohjoismaisten ministerien asettama tavoite rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmien harmonisoinnista sekä Euroopan komission

Level(s)-menetelmä, joka on eurooppalaisiin standardeihin pohjautuva ehdotus rakennusten kestävän kehityksen arvioinnista.

Ympäristöministeriön asetus kansallisesta päästötietokannasta

Esityksen 193 §:n 3 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, jotta voitaisiin varmistaa arvioinnin luotettavuus ja yhdenmukaisuus.

Rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa olisi esityksen 193 §:n mukaan käytettävä Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja. Kansallisen päästötietokannan olisi esityksen x §:n mukaan sisällettävä rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa tarvittavat ajantasaiset tiedot, joihin kuuluisivat vähintään rakennustuotteiden valmistuksen, rakennustuotteiden kuljetuksien, rakennustuotteiden vaihtojen, rakennustuotteiden jätteenkäsittelyn ja kierrätyksen sekä rakentamisen ja siinä käytettävien työkoneiden ja polttoaineiden hiilijalanjäljen ja -kädenjäljen tiedot. Lisäksi kansallisen päästötietokannan tulisi sisältää tiedot eri energiamuotojen päästöistä ja niiden kehityksestä tulevaisuudessa vähintään 50 vuoden aikajänteellä. Näiden lisäksi tietokannassa olisi tietoja rakennustuotteiden mahdollisista myönteisistä ilmastovaikutuksista, joita olisivat esimerkiksi rakennustuotteiden uudelleenkäytön ja kierrätyksen nettohyödyt, tuotteiden pitkäikäiset hiilivarastot sekä sementtipohjaisten tuotteiden karbonatisoitumiseen liittyvät tiedot.

Rakennuksen elinkaariominaisuuksien olennainen tekninen vaatimus

Ympäristöministeriön asetus rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä

Esityksen 207 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, koska rakentamisen tekniset vaatimukset koskevat selkeästi ympäristöministeriön omaa toimialaa. Käyttöikäsuunnittelun tarkoituksena olisi rakennuksen tietoinen suunnittelu ja rakentaminen tiettyä käyttöikää varten. Tällöin suunnittelussa olisi otettava huomioon rakennusosien arvioitu tekninen käyttöikä ja pyrittävä niiden pitkäikäisyyteen ja uudelleenkäytettävyyteen. Tavoitteellinen tekninen käyttöikä riippuisi rakennuksen käyttötarkoituksesta sekä rakennuksen tilaajan ja omistajan vaatimuksista ja tavoitteista. Esimerkiksi asuinrakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä voisi olla vähintään 75 vuotta, toimistorakennuksen vähintään 50 vuotta ja teollisuusrakennuksen vähintään 30 vuotta. Väliaikaisen rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä voisi olla lyhytkin, esimerkiksi viisi vuotta. Väliaikaisen rakennuksen olisi syytä olla siirrettävissä ja käyttävissä uudelleen joko sellaisenaan tai rakennusosina ja järjestelminä tai hyödynnettävissä materiaaleina. Rakennuksen tavoitteellisen teknisen käyttöiän toteutuminen riippuisi rakennuksen oikeasta käytöstä ja kunnossapidosta. Rakennuksen tavoitteellinen tekninen käyttöikä ei toteudu, jos rakennuksen ylläpito laiminlyödään. Rakennusosien ja teknisten järjestelmien tavoitteellinen tekninen käyttöikä voisi olla myös rakennuksen tavoitteellista teknistä käyttöikää lyhempi tai pidempi, mutta näiden rakennusosien olisi syytä olla helposti vaihdettavissa.

Ympäristöministeriön asetus rakennusmateriaalien ja -tuotteiden luetteloinnista ja luettelon säilyttämisestä

Esityksen 207 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennusmateriaalien ja -tuotteiden luetteloinnista (*rakennuksen materiaaliselvitys*) ja luettelon säilyttämisestä. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, koska rakentamisen tekniset vaatimukset koskevat selkeästi ympäristöministeriön omaa toimialaa. Rakennuksen materiaaliselvitys kattaisi keskeiset osat, joihin kuuluvat kantavat rakenteet, täydentävät rakenteet, taloteknisten järjestelmien keskeiset osat sekä tontin rakenteet. Tätä tietoa käytettäisiin myös lähtökohtana rakennuksen ilmastoselvityksen laatimisessa ja siihen liittyvässä rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa. Materiaaliselvityksen ei olisi välttämätöntä sisältää tietoa maaperästä, kasvillisuudesta, työmaan aikana käytettävistä telineistä ja suojista. Materiaaliselosteen sisällössä huomioitaisiin EU:n Level(s)-menetelmän sisältörajauksen lisäksi pohjoismainen viranomaisyhteistyö, jolla tähdätään rakennusten elinkaariominaisuuksien arvioinnin harmonisointiin. Rakennuksen keskeisistä rakennusosista esitettäisiin materiaalijaottelu, joka sisältäisi tiedon tuotteessa käytetyistä uusiutuvista ja uusiutumattomista materiaaleista, kierrätetyistä materiaaleista sekä mahdollisista haitallisista aineista. Kiertotalouden edistämisen kannalta on tärkeää, että rakennuskantaan käytetään sellaisia materiaaleja, joiden hyödyntämispotentiaali on mahdollisimman hyvä. Lisäksi rakennuksessa käytettyjen materiaalien läpikäynti jo suunnitteluvaiheessa voisi auttaa tunnistamaan mahdollisuuksia parantaa kiertotaloutta, kasvattaa rakennuskannan pitkäikäisiä hiilivarastoja, luoda markkinoita kierrätysmateriaaleille sekä ennalta ehkäistä terveysriskejä. Näistä syistä olisi välttämätöntä olla selvillä rakennusosien valmistuksessa käytetyistä materiaaleista ja muista ominaisuuksista.

Ympäristöministeriön asetus rakennuksen purettavuudesta ja sen osien vaihdettavuudesta

Esityksen 207 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen purettavuudesta ja sen osien vaihdettavuudesta. Asetuksenantovaltuudella mahdollistettaisiin tarkempi säätäminen sen suhteen, miten rakennuksen purettavuutta ja osien vaihdettavuutta voitaisiin erinäisten kriteerien avulla arvioida. Kriteerit voisivat koskea esimerkiksi sitä, miten eri osat olisi purettavissa tai käytetyt tekniikat vaihdettavissa. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, koska rakentamisen tekniset vaatimukset koskevat selkeästi ympäristöministeriön omaa toimialaa.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Esityksen 194 §:n 3 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen sisällöstä. Asetuksenantovaltuus esitetään sen teknisen luonteen vuoksi säädettäväksi ympäristöministeriön asetuksena, koska rakentamisen tekniset vaatimukset koskevat selkeästi ympäristöministeriön omaa toimialaa. Asetuksenantovaltuudella mahdollistettaisiin selvityksen sisältöä koskeva tarkempi sääntely, kuten tarkentaa, mitä materiaalijakeita selvitys koskisi ja millä tarkkuustasolla tiedot tulisi selvityksessä ilmoittaa. Lisäksi sisältöä koskeva tarkempi säätäminen koskisi selvityksen laatimista ja sen päivittämistä. Tarkoitus olisi, että arvion päivittäminen sovitettaisiin yhteen jätelainsäädännön velvoitteiden ja instrumenttien kanssa. Ensisijainen päivittämiskeino olisi, niiltä osin kuin se soveltuu, jätelain 121 §:n mukainen siirtoasiakirja.

Tarkoitus on, että hankkeessa lupa- ja ilmoitusprosessin yhteydessä arvioidut rakennus- ja purkumateriaalit raportoitaisiin perustettavaan valtakunnalliseen rakennus- ja purkumateriaalirekisteriin, johon hankkeessa syntyvät jätemäärät myös päivitettäisiin. Tässä esityksessä on perusteluissa käytetty rekisteri –määritelmää. Vielä ei ole kuitenkaan täysin tarkentunut, tulisiko

kyseessä olemaan rekisterin sijaan vaikkapa tietokanta tai jokin muu malli. Tämä selventyy jatkovalmistelussa. Rekisterin yhteyteen on tarkoitus mahdollistaa rajapinnat digitaalisiin markkinapaikkoihin vapaaehtoisuuden pohjalta tapahtuvan rakennus- ja purkujäteliiketoiminnan edistämiseksi. Muutos parantaisi merkittävästi tilastoinnin tarkkuutta ja laatua sekä loisi nykyistä paremman pohjan rakennus- ja purkumateriaalien hyödyntämisen ohjaukselle.

9 Voimaantulo

Rakentaminen

Rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset on uudistettu vuosina 2013–2017. Uudistuneet valtakunnalliset rakentamismääräykset, jotka on annettu lain valtuussäännöksien kautta joko valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksina, ovat valtaosin tulleet voimaan 1.1.2018. Uudistuneet asetukset eivät enää sisällä aiempien tapaan ohjeita ja selostuksia, ainoastaan määräyksiä. Asetuksiin liittyvissä perustelumuistioissa taustoitetaan määräysten sisältöä. Joihinkin asetuksiin liittyen on laadittu ohjejulkaisuja, joista saa lisäinformaatiota soveltamisen tueksi. Rakentamismääräyksiä sisältävät asetukset kuuluvat Suomen rakentamismääräyskokoelmaan.

Myös jatkossa ympäristöministeriön ylläpitämään Suomen rakentamismääräyskokoelmaan koottaisiin maankäyttö- ja rakennuslain korvaavaan lakiin sen nojalla annettavat rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä ministeriön ohjeet. Suomen rakentamismääräyskokoelmaan voitaisiin nykyiseen tapaan koota myös muita ympäristöministeriön hallinnon alaan kuuluvia sekä valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Voimassa olevat, valtakunnallisia rakentamismääräyksiä sisältävät asetukset ovat pääosin ajantasalla eikä niitä ole tarkoitus lähteä muuttamaan lain voimaantulon yhteydessä. Asetuksia tarkistetaan aika ajoin sitä mukaa kuin tarvetta siihen ilmenee. Muun muassa rakennusten paloturvallisuudesta annettu asetusta (848/2017) on joiltakin osin muutettu joulukuussa 2020 (927/2020).

Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvat asetukset jäisivät voimaan nykymuotoisina ja niitä sovellettaisiin uuden lain tarkoittamina ja rakentamista ohjaavina valtakunnallisina määräyksinä. Rakennuksen vähähiilisyyden uutta olennaista teknistä vaatimusta täsmentämään laaditaan uusi asetus.

Myönnettyjen lupien osalta noudatettaisiin normaalia siirtymäperiaatetta, jonka mukaan ne ovat voimassa aikaisempien säännösten mukaisesti. Näitä lupia koskevassa valvonnassa noudatettaisiin kuitenkin soveltuvin osin uuden lain säännöksiä. Vastaavan sisältöinen siirtymäsäännös sisällytettiin myös maankäyttö- ja rakennuslakiin. Uuden lain säännöksiä sovellettaisiin myös sellaisten rakentamishankkeiden valvontaan, jotka eivät ole aikaisemmin edellyttäneet lupaa esimerkiksi kunnan rakennusjärjestyksen perusteella. Rakennusten katsastusta koskeva kymmenen vuoden määräaika laskettaisiin alkamaan ennen lain voimaantuloa valmistuneiden rakennusten osalta siitä, kun uusi laki on tullut voimaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain kerrosalaa koskeva siirtymäsäännös omaksui periaatteen, jonka mukaan vuoden 1958 rakennuslakiin ja sitä täydentävään rakennusasetukseen (1959) sisältyneitä säännöksiä rakennusoikeuden laskemisessa on sovellettu kaikkiin ennen 1.1.2000 voimassa olleisiin tai sitä ennen hyväksyttyihin kaavoihin. Maankäyttö- ja rakennuslain aiemmasta muuttuneet kerrosalasäännökset ovat olleet käytössä 1.1.2000 jälkeen hyväksyttyjen kaavojen

osalta. Rakennuspaikalle sallittavan kerrosalan määrittely on keskeinen asemakaavallinen kysymys. Kerrosalasääntelyn muuttuessa on sillä vaikutusta siihen, millainen kaavaratkaisu kunnassa tehdään. Jos kaavaa sovellettaessa ja rakentamisen lupaa harkittaessa sovellettaisiin muuttuneita kerrosalan laskennan periaatteita, veisi se pohjaa kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvalta tärkeältä osa-alueelta. Myös uudessa laissa on syytä säilyttää periaate, jonka mukaan kerrosalan osalta noudatetaan oikeusohjeita, jotka ovat olleet voimassa silloin, kun kaava on laadittu ja hyväksytty. Ainoan poikkeuksen tästä muodostaa maankäyttö- ja rakennuslain muutos 812/2017, johon ei liittynyt siirtymäsäännöstä ja sen vuoksi säännöksen muutos koski myös ennen muutoksen voimaantuloa hyväksyttyjä kaavoja.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Siirtymäsäännöksiä on tarpeen antaa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevista suojeluasioista ja korvaushakemuksista. Vireillä olevia suojeluasioita käsiteltäessä rakennusperintölain soveltamisen edellytykset määräytyisivät tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Samoin vireillä olevia korvauksen määräämistä koskevia hakemuksia käsiteltäessä sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää. Myös jos korvausta koskeva hakemus tulisi vireille tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta se perustuisi ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen, sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää. Siten asianosaiset jo suojelua koskevaa päätöstä valmisteltaessa voisivat ottaa huomioon mahdolliseen korvaushakemukseen sovellettavan lain.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ympäristöministeriö seuraa kaavoitus- ja rakentamislain toimeenpanoa kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain 105 ja 109 §:n muuttamisesta (HE 248/2020). Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslain 105 §:ää.

Digitaalisuuden osalta tällä hallituksen esityksellä on liityntä lakiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

Kelpoisuuksien ja pätevyyksien osalta tämä hallituksen esitys johtaisi tarpeeseen säätää oma lakinsa eräiden pätevyyksien hyväksynnästä. Lailla säädettäisiin edellytykset valtuuttaa yksityinen taho toimimaan rekisterinpitäjinä ja arvioimaan suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyttä kokemukseen ja koulutukseen perustuen sekä arvioinnin ja rekisteristä myönnettävän todistuksen myöntämiseen. Laissa olisi säännökset myös katsastusmenettelyssä tarvittavien henkilöiden sertifioimiseen.

Ympäristöministeriö valmistelee lainsäädäntöä rakentamisessa syntyvien maa-ainesten hyödyntämisen edistämiseksi. Valmistelun aikana selvitetään, soveltuisiko ehdotettu rakentamislupaa ja väliaikaista rakennusta koskeva sääntely pilaantumattomien maa-ainesten väliaikaista varastointia ennen niiden käyttöä koskevaksi menettelyksi.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Kaavojen julkisoikeudellisen toteuttamisen (kadut, puistot, hulevesiverkosto) tai maapolitiikan säännösten muutoksista ei aiheudu sellaisia uusia tehtäviä valtion tai kuntien viranomaisille, että ne olisi tarpeen ottaa huomioon valtion talousarvioesityksessä. Vanhojen rakennuskaavateiden ja katujen osalta esityksessä viitataan rahoitustarpeeseen siirtymätilanteiden asianmukaisen hoitamisen tukemiseksi. Avustuksen tai muun valtion lisärahoituksen avulla kunnat ja Maanmittauslaitos voisivat hoitaa keskeneräiset ilmaisluovutusjärjestelmään perustuneet lunastusmenettelyt ja kiinteistörekisterimerkinnät kuntoon kohtuullisessa ajassa. Esityksen siirtymäsäännökset ovat kuitenkin sillä tavoin joustavia, että viranomaisille ei ole asetettu ehdotonta takarajaa menettelyiden loppuunsaattamiseksi, jolloin julkisen rahoituksen puuttuessa tehtäviä voidaan hoitaa pitkän ajan kuluessa tavanomaisin resurssein. Pitkittyminen ei kuitenkaan ole suotavaa, koska viiveet korvausten maksamisessa ja kiinteistörekisterimerkintöjen ajantasaistamisessa vaikuttavat välillisesti ihmisten oikeuksiin ja kiinteistörekisterin laadukkuuteen. Esitettävä säännösehdotus ei kuitenkaan, kuten todettu, edellytä välttämättä lisäystä talousarvioesitykseen.

Rakentamisen osa-alueen muutoksista ei aiheudu talousarviotarpeita. Rakennusvalvontaprosessi on jo pääosin digitaalista. Kuntien rakennusvalvonta voi rahoittaa toimintaansa lupamaksuilla.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetään kokonaisuudistusta, jossa arvioidaan voimassa olevan lain säännökset kokonaisuudessaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000, kaksi kuukautta myöhemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslaki. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevista hallituksen esityksistä valiokunta on lausunut muutaman kerran (PeVL 38/1998 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki koskee ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia laajasti. Laki koskee ihmisen mahdollisuuksia elää, asua ja toimia yksityisenä henkilöinä, elinkeinonharjoittajana ja yhteisön jäsenenä siinä fyysisessä ympäristössä, jonka yhdyskunnat muodostavat.

Ehdotettu sääntely koskettaa monia perusoikeuksia, kuten perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, 7 ja 10 §:n käsittämää yksilön itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyden suojaa, 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa, 18 §:n mukaista elinkeinovapautta sekä 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta. Lisäksi ehdotus koskee ihmisten oikeutta osallistua perustuslain 2, 14 ja 20 §:n mukaisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Esitys sisältää monia julkisen vallan käyttöön perustuvia viranomaisten toimivaltuuksia, joilla muutetaan ihmisten oikeuksia, etuja, velvollisuuksia ja vastuita huolehtien oikeusturvasta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ja joita koskeva sääntely edellyttää lailta tarkkarajaisuutta perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusvaatimuksen, jäljempänä myös oikeusvaltioperiaate, vuoksi sekä riittäviä perussäännöksiä perustuslain 22 ja 80 §:n vaatimusten vuoksi.

Lisäksi säännösehdotukset koskevat perustuslain 121 §:ssä turvattua kunnan asukkaiden itsehallintoa, jonka mukaan kunnille säädettäviä tehtäviä koskee rahoitusperiaate ja tehtävistä säätämisen lakitasoisuuden vaatimus. Kuntia koskee myös talouden ja hallinnon järjestämisen vapaus. Esitys koskee kuntien ja muiden viranomaisten maksullisen toiminnan sääntelyä, jota

säännellään mainitulla 121 §:llä ja perustuslain 81 §:llä viranomaisen maksuista ja veroista. Perustuslain 124 § on merkityksellinen tarkasteltaessa julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle esimerkiksi siltä osin, kun yksityiselle säädetään toimivalta osaltaan hoitaa kaavoitukseen tai lupamenettelyyn liittyviä hallintomenettelyn tehtäviä.

12.2 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöiden mukaan säännös ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa (HE 1/1998 vp s. 74/1). Säännöksellä on yhteys perustuslain muihin säännöksiin yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perustuslain 14 §:n 3 momentti koskee julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeutta koskevan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp s. 67/1).

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia säännellään Suomea koskevissa sopimuksissa ja direktiiveissä. Niistä mainittakoon Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (EIS), YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva niin sanottu Århusin yleissopimus (SopS 122/2004), ympäristövaikutusten arviointia koskeva YVA-direktiivi (2011/92/EU) ja tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva SOVA-direktiivi (2001/42/EY). Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus on saatettu Suomessa voimaan 23.5.1990 (SopS 19/1990). Århusin sopimus on saatettu voimaan lailla (767/2004) ja asetuksella (866/2004). Århusin sopimuksen sihteeristö on julkaissut oikeudellisesti sitomattomat soveltamisohjeet. Sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä tehtiin joitakin lainsäädäntömuutoksia, mutta pääsääntöisesti Suomen voimassaolevan lainsäädännön katsottiin täyttävän sopimusvelvoitteet. Kaavoituksen kannalta HTT Eija Mäkinen nostaa Århusin sopimuksesta esiin erityisesti laajahkon muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden sekä sen, että tiedonsaanti, osallistumisoikeudet ja muutoksenhakuoikeus kuuluvat yhteen.[101] Århusin sopimus sitoo sen hyväksyneitä valtioita suoraan. Sopimuksesta tai EU-oikeudesta ei voida kuitenkaan Mäkisen mukaan johtaa ehdotonta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta kaikille. Asiasta voidaan päättää kansallisesti ottamalla huomioon Århusin sopimuksen artiklat 9(2) ja 9(3) ja niihin sisältyvät tavoitteet. Esimerkiksi yhteisöjen valitusoikeuden osalta voidaan kansallisesti määritellä sen käyttämisen rajaehdot. Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi ottanut nimenomaisesti kantaa kunnallisvalituksen erottamattomuuteen osana kunnallista itsehallintoa. Sen sijaan perustusvaliokunta arvioi, ettei maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla vähäisiä asemakaavoja koskeva valitusoikeus muutettiin asianosaisuuteen perustuvaksi, loukannut kunnallista itsehallintoa (PeVL 33/2006 vp). Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 257/2014 vp) arvioitiin muutoksen, jossa kunnan jäsenen valitusoikeus esitettiin poistettavaksi ja valitusoikeuden rajoittuvan asianosaisasemaan tilanteessa, jossa maa-aineslupamenettely käsitellään yhteiskäsittelyssä ympäristönsuojelun mukaisen ympäristöluvan kanssa, täyttävän perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimuksen. Yhteisen

[101] Eija Mäkinen: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27, s. 20 – 23.

luvan osalta sovellettavaksi tulevan ympäristönsuojelulain mukaisen asianosaisuuskäsitteen laajuuden sekä yhdistysten, säätiöiden ja valvontaviranomaisten mahdollisuuden laillisuusvalvontaan katsottiin osaltaan tukevan oikeusturvan toteutumista.

Kaavoitusprosessiin olennaisesti kuuluvaa laajaa osallistumis- ja vaikuttamissääntelyä ei ole tarkoitus heikentää. SOVA-direktiivi (2001/42/EY) saatettiin voimaan lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin samassa yhteydessä muutos, joka edellyttää kaavaa laadittaessa selvitettäväksi tarpeellisessa määrin tarkasteltavien vaihtoehtojen ympäristövaikutukset (202/2005). Muutos korostaa vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelua ja niiden keskinäistä vertaamista. Osallisen määrittelyä ehdotetaan uudessa laissa muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin huomattavan vaikutuksen kynnys. Säännös vastaisi tällöin SOVA-direktiivin ilmaisuja. Mielipiteen esittämistä kaavaa valmisteltaessa koskeva säännös nostettaisiin asetuksesta lakiin.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Alueidenkäytön ohjausta ja rakentamista koskeva lainsäädäntö on lähtökohdiltaan julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi kaavoituksessa käytetään merkittävää julkista valtaa. Oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 §:n säännös sekä muulle kuin viranomaiselle annettavaa hallintotehtävää koskeva perustuslain 124 § tulevat myös arvioitavaksi, kun arvioidaan julkisen vallan käytön lakisidonnaisuutta.

Alueidenkäytön ohjaus säilyisi kuntien toimivallan piirissä. Kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa. Eri kaavatasoja koskevat päätökset tehtäisiin kuntien viranomaisten toimesta. Keskustelua on käyty maanomistaja-aloitteisesta kaavoituksesta. Maankäyttö- ja rakennuslaki, sitä edeltäneen rakennuslain tavoin, tunnistaa ranta-asemakaavan kohdalla maanomistajan oikeuden huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle (MRL 74 §). Kysymys on maanomistajan laatimasta ehdotuksesta, johon liittyvän osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen kuuluu myös maanomistajan vastuulle ja kustannettavaksi. Mutta muutoin käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan asemakaavaa koskevia säännöksiä.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, joihin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustointa ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta julkisina hallintotehtävinä (PeVL 24/2001 s. 4/I; PeVL 58/2010 vp s. 4/II).

Esityksen säännösehdotuksissa annetaan kunnalle oikeus käyttää julkista valtaa myös lain ja kaavojen toimeenpanossa. Kunta käyttää julkista valtaa päättäessään rakennuskorttelin kiinteistöjaotuksesta (93 ja 94 §), antaessaan määräyksiä kiinteistöjen hulevesien hallinnasta (127, 132 §), päättäessään kadunpidosta (114, 116 §), ratkaistessaan lunastuslupa-asioita (164 - 168 §) tai rakentamisvelvoiteasioita (158 §) sekä määrätessään julkisoikeudellisia maksuja (46, 57, 62, 102, 134, 149, 240 §). Julkiseen valtaan peruu myös lunastustoimikunnan toimivalta ratkaista sille esitettyjä lunastus- ja korvausvaatimuksia (168, 177, 178, 294, 295, 299 §).

Esityksessä ehdotetaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti nykyistä tarkkarajaisempia ja täsmällisempiä säännöksiä viranomaisen toimivallan lakitasoisesta säätämisestä (PeVL 10/2016 vp, s. 3) ja toimivallan käyttämisen oikeudellisista rajoista (PeVL 21/2020 vp, s. 7, PeVL 5/2010 vp, s. 4—5, PeVL 1/2004 vp, s. 3). Koska ehdotettu

laki koskee laaja-alaisesti luonnollisia henkilöitä, on otettu huomioon lain selkeyden vaatimus ja tavoite välttää turhan monimutkaista tai vaikeaselkoista sääntelyä (ks. PeVL 32/2020 vp, PeVL 23/2020 vp, s. 3).

12.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on hallintotoiminnan kulmakiviä ja keskeinen lähtökohta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Kaavoituksessa yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa erityisesti eri maanomistajien asettamista kaavaratkaisussa lähtökohtaisesti samaan asemaan. Kaavan laadulle ja sisällölle asetettavat vaatimukset saattavat kuitenkin johtaa – ja käytännössä usein johtavat – erilaiseen lopputulokseen maanomistajien välillä. Kysymys ilmenee hyvin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksestä KHO 2005:5. Päätöksessä todetaan:

”Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta oli sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippui kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellytti muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita. Alueiden erilaiselle osoittamiselle asuinrakentamiseen oli kuitenkin hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, minkä vuoksi kaavaratkaisulla ei ollut syrjäytetty vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta”.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten suunnittelutarveratkaisujen kohdalla on usein tullut esiin maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Yksittäistä kiinteistöä koskevalla suunnittelutarveratkaisulla ei välttämättä pystytä ottamaan huomioon alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeita ja muuta maankäyttöä. Rakennusluvan eräänä edellytyksenä suunnittelutarvealueella on maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaan kaavoituksellinen haitattomuus. Kunnat ovat usein laatineet aluekohtaisia mitoitusperiaatteita, joita käytetään apuvälineenä arvioitaessa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamista yksittäistä suunnittelutarveratkaisua koskevassa harkinnassa. Erityisesti mitoitusperiaatteita on käytetty rantarakentamisessa (ns. emätilaperiaate). Toisaalta suunnittelutarvesääntely on saattanut johtaa tilanteisiin, joissa yksittäisen maanomistajan rakentamismahdollisuudet estyvät pitkäksi ja epämääräiseksi ajaksi, koska kunta ei esimerkiksi voimavarojen vähäisyyden vuoksi käynnistä alueen kaavoittamista. Maanomistaja kokee tilanteen perusteettomana rakennuskieltona ilman että maanomistajalla on juurikaan todellisia mahdollisuuksia edistää alueensa kaavoittamista.

Oikeudellista keskustelua on myös käyty siitä, antaako nykyinen lainsäädäntö kunnalle ylivertaiset keinot jättää yksityisen maanomistajan alueita kaavoitusohjelman ulkopuolelle ja sen sijaan suosia kunnan omaa maanomistusta[102]. Maanomistajalla ei välttämättä ole käytettävissään kovinkaan tehokkaita oikeusturvakeinoja, mikäli hän epäilee yhdenvertaisuuden vaarantuvan. Kunnalle kuuluu kuitenkin yleinen vastuu huolehtia yhdyskuntarakenteesta, ja viime kädessä vaaleilla valitut luottamushenkilöt tekevät alueidenkäytön ohjauksen poliittisia päätöksiä ja heille kuuluu siitä sekä oikeudellinen että poliittinen vastuu. Kunnalle on myös asetettu tehtäväksi huolehtia maapolitiikan harjoittamisesta (MRL 20 §). Maapolitiikalla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle (MRL 5 a §).

[102] Martti Häkkänen: Rakennusoikeuden sääntely. Helsinki 2016, s. 207–219.

Yhdenvertaisuuden vaatimus edellyttää, että henkilöihin kohdistuvat lain erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot henkilöiden välillä saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 8/2020 vp, s. 2).

Yhdenvertaisuutta edistetään ehdotuksessa maankäytön haitankorvaussäännöksen (169 §) uudella sääntelytekniikalla, jossa yleinen korvaussäännös on soveltamisalaltaan nykysääntelyä laaja-alaisempi ja soveltamiskynnys on vaikutusperusteinen. Laaja-alaisuuden vuoksi korvausjärjestelmän piirissä ovat yhdenvertaisesti kaikki, joiden omaisuudelle alueidenkäytön suunnittelusta johtuva käytönrajoitus voi aiheuttaa laissa säädetyn riittävän suuren taloudellisen menetyksen. Korvattavuuden kynnys on taloudellinen ja perustuu nykylain tapaan maan kohtuullista taloudellista hyötyä tarkoittavan käyttötavan suojaan.

Lain useimmissa muissa haitankorvaussäännöksissä (7, 216, 357 §) korvauskynnys olisi sama kuin edellä 169 §:ssä, sillä niissäkin korvattavuus perustuu mahdollisuuteen käyttää aluetta kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla.

Lakiin sisältyy uusi metsänkäytön rajoituksia koskeva erityissäännös (170 §), joka linkittää esitettävän lain ja metsälain metsänkäytön rajoitusta koskevat korvaussäännökset toisiinsa siten, että korvattavuuden kynnys olisi molemmissa sama. Tämä edistäisi yhdenvertaisuuden toteutumista metsänomistajien keskuudessa yli lakien rajojen. Toisaalta kynnys olisi säädetty eri tavoin kuin esityksen 169 §:ssä. Tämä edellyttää säännösten yhteensovittamista niiden soveltamisvaiheessa.

Yhdenvertaisuutta edistäisivät välillisesti myös kunnan maapolitiikan ohjelmaa ja seurantaa koskevat säännökset (137, 138, 140 142, 144 §). Maapolitiikan alalla kunnan päätökset laissa säädettyjen keinojen käyttämisestä sisältävät paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kunnan omien ohjeiden ja harkintavallan käyttöä rajaavien päätösten kokoaminen ja julkaiseminen etukäteen maapolitiikan ohjelmassa on omiaan helpottamaan kansalaisten mahdollisuuksia seurata ratkaisukäytännön johdonmukaisuutta ja yhdenvertaisuuden toteutumista.

12.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain nykyiseen avoimeen rangaistussäännökseen suhtaudutaan nykyään torjuvasti. Laillisuusperiaatteen katsotaan edellyttävän täsmällisiä rangaistussäännöksiä. Uudessa laissa yksilöitäisiin pykäläviittauksin rangaistusuhan alaiset teot ja laiminlyönnit.

12.5 Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (817/2018). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaan vain sakkorangaistuksen alaisten tekojen selvittämiseksi ei voida kotietsintävaltuuksia antaa. Kuitenkin valiokunnan kannanottojen mukaan kotietsintävaltuuksia on voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä vähäpätöistenkin rikosten selvittämiseksi epäiltäessä julkisten varojen väärinkäyttöä (PeVL 7/2004).

Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamissa asioissa on rakennusvalvontaviranomaiselle turvattu verrattain vahva oikeus päästä rakennuskohteeseen. Asiasta säädetään nykyisen lain 183 §:ssä sekä rakennustyönaikaisten katselmusten ja tarkastusten osalta nykyisen lain 150 ja 150 a §:ssä. MRL 183 §:n 2 momentin mukaan, jos on perusteltua syytä epäillä, että rakentamista tai rakennuksen kunnossapitoa koskevia säännöksiä, määräyksiä tai kieltoja on rikottu, rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin. Tarkastuksen toimittamisesta on ilmoitettava vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin rakennuksen tai huonetilan omistajalle ja haltijalle. Myös markkinavalvontaviranomaiselle kuuluu oikeus tehdä rakennustuotteen markkinavalvontaan liittyviä tarkastuksia ja tutkimuksia (MRL 183.4 §). Rakennustyönaikaisten viranomaiskatselmusten ja -tarkastusten toimittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa on rajoitettu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä katselmuksen tai tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi (MRL 150.4 § ja 150 a.3 §). Siltä osin kuin kohdetta ei vielä ole otettu pysyväisluonteiseen asumiskäyttöön, ei rajoitus ole voimassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, voidaanko kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (PeVL 39/2005). Hallituksen esityksessä 147/2013 vp, joka koski sisällöllisesti rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn saattamista täyttämään perustuslain säädöstasoa ja asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia, todettiin rakennusvalvontaviranomaisten pääsyoikeuden kotirauhan piirin suojaan kuuluviin tiloihin olevan välttämätöntä ihmisten hengen, terveyden ja omaisuuden sekä ympäristön suojaamiseksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta pidettiin hallituksen esityksessä merkityksellisenä, että katselmukset ja tarkastukset voivat kohdistua vain luvanvaraisen rakennustyön kohteena oleviin tiloihin ja että tarkastuksen toimittamisajankohta on rajattu rakennustyövaiheeseen sekä loppukatselmukseen. Kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä voidaan myös pitää varsin vähäisinä, koska mahdollisuus käyttää tiloja tavanomaisella tavalla asumistarkoitukseen on luvanvaraisen rakennustyön aikana yleensä alentunut.

Laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettu laki (300/2015) ei koske asuinrakennuksia. Sen sijaan lain piirissä ovat esimerkiksi eläinsuojat. Laissa ei ole säännöksiä pätevän asiantuntijan pääsystä tekemään kohteessa havaintoja rakennuksen rakenteissa mahdollisesti olevista vioista tai puutteista. Jos rakennus on rakennettu 1.4.2015 jälkeen myönnetyn rakennusluvan perusteella, ei lakia kohteeseen sovelleta.

Lakiin on tarkoitus sisällyttää rakennuksen katsastusta koskeva velvoite. Määräajoin paikan päällä suoritettava katsastus ei kuitenkaan koskisi asuinrakennuksia.

Sääntelyä ei kotirauhan suojan kannalta ole tarkoitus muuttaa.

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus alueidenkäytön ja rakentamisen toiminnoissa olisi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kunnat ja maakuntien liitot vastaisivat rekisterinpitäjinä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Jo tästä perustuslaillisesta vaatimuksesta seuraa se, että kansallisesti viranomaisten ja julkishallinnon elinten suorittama henkilötietojen käsittely voidaan nykyisin valtaosin perustaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kuntien alueidenkäytön suunnittelu ja rakennusvalvonnan toiminta ovat lakisääteistä toimintaa, jolloin kunnat käsittelevät henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella. Kun viranomainen

puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Viranomainen ei siten voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 14/2018 vp) mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Lähtökohtana on, että henkilötietojen suojaa koskeva sääntely nojautuu mahdollisimman pitkälti EU:n tietosuoja-asetuksen sääntelyyn ja että kansallista liikkumavaraa käytetään vain siltä osin kuin se on sallittua ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) viitannut oikeusministeriön työryhmän loppuraporttiin (Oikeusministeriön julkaisu 8/2018, linkki), jonka mukaan tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kappaleen mukaan 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdan käsittelyllä tulisi joka tapauksessa olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen. Lausunnon mukaan työryhmä viittaa kuitenkin myös siihen, että mainitussa johdanto-osan kappaleessa selvennetään, ettei asetuksessa edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi siten olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi (s. 33).

Tiedonsaantioikeuden lähtökohtana on tietojen saajan oikeus käsitellä luovutettavia tietoja. EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään tietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Mainitun artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjälle kuuluvan lakisääteisen velvoitteen hoitamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdan tapauksissa käsittelyn oikeusperusteesta on säädettävä joko unionin tai kansallisessa lainsäädännössä.

Kunnan ja maakunnan liiton oikeus käsitellä henkilötietoja alueidenkäytön suunnittelussa ja kunnan oikeus rakennusvalvonnassa perustuisi tässä laissa kunnille ja maakuntien liitoille säädettyihin tehtäviin. Lähtökohtaisesti alueidenkäytön suunnittelussa tai rakennusvalvonnassa ei käsiteltäisi erityisiä henkilötietoryhmiä. Rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa tässä laissa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Vastustamisoikeuden puuttuminen ei kyseessä olevassa käyttötarkoituksessa vaaranna rekisteröidyn oikeuksia.

12.6 Itsemääräämisoikeus

Perusoikeussäännösten noudattamisen yhtenä tavoitteena on ihmisten yhteiskunnallisiin oloihin ja odotuksiin liittyvän turvallisuuden tunteen vahvistaminen. Julkisen vallan käytön ennakoitavuus on tärkeää, sillä itsemääräämisoikeudessa lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 9/2004 vp, s. 5/II).

Esityksessä ihmisen itsemääräämisoikeutta koskevat erityisesti ne säännökset, joiden perusteella julkisyhteisö voi lunastaa tietyn alueen omistusoikeuden kokonaan itselleen (22 ja 23 luku) tai jotka oikeuttavat viranomaisen määräämään yksityisen omaisuuden käytöstä tavalla, joka voi rajoittaa henkilön oikeutta jatkaa asumista, työntekoa, elinkeinon harjoittamista tai muuta valitsemaansa omaisuuden käyttötapaa alueellaan (ks. 22 luku rakentamisvelvoite, 21, 22, 31, 33, 38, 41 § kaavojen oikeusvaikutukset, 23, 30 ja 40 § kaavamääräykset).

Hyväksyttävänä perusteena tällaisille perusoikeusrajoituksille ovat lähtökohtaisesti ne yhteiskunnalliset tarpeet ja tavoitteet, joilla ohjataan alueiden suunnittelua, käyttöä ja rakentamista ja jotka osaltaan edistävät perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Itsemääräämisoikeuden toteutumista arvioitaessa on merkitystä, kokevatko ihmiset laissa säädetyn julkisen vallan käytön mahdollisuuden aiheuttavan epävarmuutta elämässään. Esimerkiksi ehdotuksen lunastamista tai rakentamisen kieltämistä tai pakkoa tarkoittava sääntely voi aiheuttaa tunteen itsemääräämisoikeuden kaventumisesta jo säännöksen soveltamiseen liittyvän uhan vuoksi. Tällaista uhkaa kokee tyypillisesti laajempi joukko ihmisiä kuin joihin mahdollinen lunastus tai maankäytön rajoitus lopulta kohdistuu, koska kohteen valikoitumista on lain säännösten perusteella vaikea ennakoida.

Esityksessä lunastamisen ennakoitavuutta on pyritty lisäämään kirjoittamalla lakiin lunastamisen ajankohtaa, laajuutta ja muita perusteita koskevia nykyistä täsmällisempiä lupaharkinnan edellytyksiä (165 ja 166 §). Lisäksi ennakoitavuutta parannettaisiin ehdotuksella kuntien maapolitiikan ohjelmien julkaisemisesta ja seurannasta (137 ja 138 §). Rakentamiseen pakottamista tarkoittavan rakentamisvelvoitteen osalta ehdotetaan käytön edellytyksiin lisättäväksi oikeasuhtaisuutta koskeva harkintaperuste (158 §).

12.7 Osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumista on käsitelty jo edellä kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevassa kohdassa. Osallistumisoikeutta koskeva perusoikeus on tärkeä sekä alueidenkäytön suunnittelua että rakentamista tarkoittavassa valmisteluprosessissa ja päätöksenteossa.

Osallistumismahdollisuuksia parannetaan erityisesti kaavoituksen aloitusvaiheessa. Kaavoituksen vireilletulosta tulisi aina ilmoittaa kaavakohtaisesti. Nykyisen lain mukaan vireilletulosta ilmoittaminen voi tapahtua myös vuotuisen kaavoituskatsauksen yhteydessä. Kaavoituskatsauksen korvaisi kaavoja koskevan tietoaineiston jatkuva ylläpito. Aineiston saatavuuden turvaamiseksi kunnan olisi laadittava kerran vuodessa tietoaineistosta tiivistelmä, josta kunta tiedottaisi sopivalla tavalla. Tietoaineisto sisältäisi myös erilaiset kaavoitusaloitteet, ja kiinnostuneilla olisi mahdollisuus ilmaista mielipiteensä jo tässä vaiheessa. Kaavoituksen valmisteluvaiheessa korostuisi kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen suhteutettu vuorovaikutus, missä yhteydessä tuotaisiin esiin ratkaisujen ja valintojen tietopohja. Kaavojen ehdotusvaiheeseen ja hyväksymisvaiheeseen ei tulisi merkittäviä muutoksia verrattuna nykysääntelyyn.

Kunnan harjoittaman maapolitiikan merkitys on vuosien myötä kasvanut. Sitä koskeva yleisluonteinen säännös tuli lainsäädäntöön vuonna 2015. Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätty 5 a § määrittelee yleisellä tasolla kunnan maapolitiikan käsittävän kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle (204/2015). Laissa ei tarkemmin säännellä kunnan maapoliittisista ohjelmista ja miten niitä valmistellaan ja hyväksytään. Sen sijaan lakiin lisättiin maininta kunnan velvollisuudesta huolehtia maapolitiikan harjoittamisesta (MRL 20 §).

Kunnissa on noudatettu maapoliittisia ohjelmia ja periaatepäätöksiä laadittaessa vaihtelevasti erilaisia menettelykäytäntöjä. Maapoliittisilla ohjelmilla on usein kuntalaisten kannalta suuri merkitys niiden luodessa pohjan kunnan lähivuosien kaavoitusohjelmalle ja laajemminkin esimerkiksi kunnan palveluverkon kehittämiselle. Yksityisille maaomistajille ohjelmilla on suoraan taloudellisia vaikutuksia maanarvon muodostumisen kannalta.

Uuteen lakiin tulisi uusi pykälä, jossa korostetaan hyvään hallintoon kuuluvien oikeusperiaatteiden noudattamista kunnan maapolitiikassa. Lisäksi säädettäisiin maapolitiikan ohjelmien seurannasta, mikä lisäisi kuntalaisten mahdollisuuksia kunnan harjoittaman maapolitiikan seurantaan.

Naapureiden kuuleminen rakentamista tarkoittavien lupahakemusten yhteydessä turvaa osaltaan perustuslaissa turvattua osallistumisen oikeutta. Perusperiaatteet kuulemisen osalta säilyisivät nykyisenkaltaisina. Muutoksia aiheutuu lähinnä sitä kautta, kun rakentamislupa voitaisiin hakijan niin halutessa prosessoida erillisillä sijoittamis- ja toteuttamislupapäätöksillä. Näissä tilanteissa tarvittaisiin toteuttamislupavaiheessa uusi naapurien kuuleminen vain, jos toteuttamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupavaiheessa esitetystä naapurin etuihin vaikuttavalla tavalla. Lupahakemuksen vireilletulosta ilmoittaminen ja naapurien kuuleminen säädettäisiin nykyiseen tapaan kunnan tehtäväksi. Jos hakija esittää riittävän yksilöidyn selvityksen hakijan itsensä toimittamasta naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämää kuulemista sen lisäksi tarvittaisi. Toisin kuin nykyisin, luvanhakijan mahdollisuus hoitaa naapurien kuuleminen kunnan sijaan on syytä nostaa asetuksesta lain tasolle. Asetuksessa voidaan säätää tarkemmin naapurin suorittaman kuulemisen menettelyn yksityiskohdista.

Esityksen maapolitiikkaa koskevassa kohdassa edistettäisiin ihmisten osallistumismahdollisuuksia lisäämällä maapolitiikan säännöksiin avoimuuden vaatimus ja säätämällä nykyistä tarkemmin hyvästä hallinnosta maapolitiikan harjoittamisessa (135 ja 136 §). Lisäksi maapolitiikan ohjelmien vuorovaikutusta, seurantaa ja tiedottamista koskevista vaatimuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin (137 ja 138 §).

Esityksessä ehdotettu säännös kaava-asian kuulemista ja päätöksentekoa koskevasta ilmoittamisesta (354 ja 355 §) edistäisi sen piiriin kuuluvien asianosaisten menettelyllistä oikeusturvaa ja osallistumista. Säännös koskisi niitä kiinteistönomistajan asemassa olevia kaava-asian asianosaisia, joiden alueen nykyistä tai tulevaa käyttöä kaavan hyväksymispäätös merkittävästi rajoittaisi. Säännös ei koskisi kaava-asian koko osallisjoukkoa, vaan se olisi soveltamisalaltaan suppeampi. Esityksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen kanssa, koska soveltamisalassa erottavana seikkana olisivat oikeusturvan tarvetta kuvaavat tekijät, kuten päätöksen aiheuttamien oikeusvaikutusten laatu ja perusoikeuksiin puuttumisen syvyys. Tällöin erottelulle on sellainen hyväksyttävä syy, joka on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä sääntelyn tarkoitukseen (ks. PeVL 8/2020 vp, s. 2). Siltä osin kuin erilaiset herätepalvelut yhteiskunnassa yleistyvät ja arkipäiväistyvät, voisivat viranomaiset edistää kaikkien osallisten tiedonsaantia ja menettelyllisiä oikeuksia halutessaan laajemminkin.

12.8 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Omaisuuden suoja on vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien ollut keskeinen lakien säätämiseen vaikuttanut kysymys. Valtaosassa perustuslakivaliokunnan lausunnoista on otettu kantaa omaisuuden suojaan liittyviin näkökohtiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus toi tarkasteluun mukaan uusia vivahteita perustuslakiin lisätyn vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden

kautta. Käsitellessään luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta vuonna 1996 perustuslakivaliokunta totesi, kuinka omaisuudensuojalla ja ympäristövastuulla voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp). Saman sisältöinen kannanotto sisältyy valiokunnan lausuntoon vuodelta 1998, jolloin esillä oli rakennuslainsäädännön uudistaminen (PeVL 38/1998 vp). Toisaalta valiokunta myös totesi, ettei vastuuta ympäristöstä koskeva perusoikeus perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita.

Omaisuuden suojaa koskevat kysymykset näyttäytyvät maankäyttö- ja rakennuslaissa erityisesti lunastusta koskevassa sääntelyssä, kaavoituksessa ja rakennussuojelussa.

Omaisuudensuojan ulottuvuuteen vaikuttaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen ensimmäinen lisäpöytäkirja, jonka 1 artikla kuuluu:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen”.

Sopimusmääräys ei täten turvaa oikeutta omaisuuden saamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, ettei kaikissa omia kansalaisia koskevissa kansallistamis- ja pakkolunastustapauksissa täyden korvauksen maksamista vaadita. Kuitenkin oikeus jonkinlaiseen korvaukseen on omaisuuden suojaan luonnostaan kuuluva piirre. Korvauksen tason osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin EIT on linjannut, että omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden ”kohtuullisessa suhteessa” olevaa korvausta merkitsisi oikeudetonta ja suhteetonta puuttumista. Oikeuskirjallisuuden mukaan täyttä korvausta voidaan pitää sopimuksen vaatimana pääsääntönä.

Rakentamisrajoitukset muodostavat maankäyttö- ja rakennuslaissa monipolvisen kirjon erilaista sääntelyä vaihtelevine oikeusvaikutuksineen. Kaavajärjestelmä sinänsä synnyttää oikeustilan, jossa rakentamista enemmän tai vähemmän rajoitetaan, mutta myös toisaalta mahdollistetaan. Kuntakaavoituksen ulkopuolelle jäävillä alueilla on toisinaan puhuttu ”maanomistajan perusrakennusoikeudesta”. Rakennuslain (1958) taaja-asutuskiellon korvannut maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarveharkinta säädettiin keinoksi, jolla kunta arvioi rakentamisen sopivuutta asemakaava-alueen ulkopuolella tavanmukaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta (MRL 16 ja 137 §). Hallituksen esityksessä korostettiin, että kysymys ei ole rakennuskieltoalueesta tai siihen verrattavasta (HE 101/1998 vp s. 138). Perustusvaliokunta arvioi, että yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamiseksi suunnittelutarvealueeksi voi aiheuttaa maanomistajalle tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta piti tarpeellisena täydentää lakia määräajalla, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.

Käytännössä on kuitenkin syntynyt tilanteita, joissa omakotitalon rakentaminen on estynyt pitemmiksi ajoiksi, koska suunnittelutarveratkaisua ei ole pidetty (esim. tuomioistuimessa) mahdollisena, mutta toisaalta kunta ei ole nähnyt aiheelliseksi laatia alueelle rakentamisen mahdol-

listavaa asemakaavaa esimerkiksi alueen vähäisen merkityksen vuoksi. Maanomistaja voi silloin (oikeutetusti) kokea tilanteen muistuttavan rakennuskieltoa. Martti Häkkänen korostaa, ”että suunnittelutarvealueinstrumenttia ei tulisi käyttää silloin, kun kyse on aidosti jo vireillä olevan tai todellisuudessa käynnistyvän asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen turvaamisesta”.[103] Häkkäsen mukaan alueella tulisi määrätä voimaan rakennuskielto ja myöntää kiellosta yksittäistapauksessa poikkeuksia. Häkkänen myös esittää, että tilanteissa, joissa hallinnollisin määräyksin rakentaminen estetään ilman todellisia kaavoitusaikomuksia tulisi alue pikemminkin yleiskaavoittaa rakennusoikeudettomaksi, jolloin maanomistaja voisi saada hyväkseen yleiskaavaan kytketyn ns. rahat tai lupa -periaatteen (MRL 43.1 §).

Uudessa laissa suunnittelutarveharkinta korvautuisi erityisharkinta-aluetta koskevalla sääntelyllä. Muutos selventäisi nykyistä tilannetta ja olisi omiaan vähentämään sellaisten tilanteiden syntymistä, joissa esimerkiksi omakotitalon rakentaminen estyy pitkiksi ajoiksi, koska kunta ei ryhdy kaavan laatimiseen. Muutosesityksestä huolimatta saattaisi uudenkin lain soveltamiskäytäntö johtaa nykyisenkaltaisiin epätyydyttäviin tilanteisiin, joissa sijoittamisluvan oikeudellisia edellytyksiä erityisharkinta-alueella ei ole eikä kunta myöskään saa aikaiseksi rakentamisen mahdollistavaa kaavaa. Tätä epäkohtaa on kuitenkin omiaan poistamaan esitettävä säännösmuutos, jonka mukaan sijoittamisluvan harkintaan erityisharkinta-alueilla tuotaisiin mukaan oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Korvaussäännökset ylipäätänsä ovat keskeisiä, kun rakentamisrajoituksia tarkastellaan. Paitsi ”rahat tai lupa” -periaatetta ja katualueiden korvaamista koskevia säännöksiä (MRL 14 luku) sekä kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä (MRL 12 a luku) ei nykyisessä laissa korvaussäännöksiä liiemmälti esiinny. Lähinnä esiin nousee mahdollisuus ottaa asemakaavaan maanomistajan kannalta kohtuuttomiksi katsottavia rakennusperinnön suojelemista tarkoittavia kaavamääräyksiä (MRL 57 §). Korvausvastuussa tällaisista kaavamääräyksistä on muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta kunta. Käytännössä kunnat eivät ole korvauksia maksaneet. Rakennusoikeuden (osittaista) menetystä ei ole pidetty korvaukseen oikeuttavana. Mahdollinen kohtuuttomuus voidaan välttää osoittamalla suojeltavan kohteen lisäksi lisärakentamismahdollisuutta. Aina tämä ei ole mahdollista, mutta normaalisti tilanne on arvioitu sellaiseksi, että rakennuksen omistaja voi joka tapauksessa hyödyntää suojeltavaa rakennusta tavanomaisella ja kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Merkityksellisen vahingon tai haitan kynnys ei tällöin ylity (rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 13 §). Kaavallista suojelua on myös mahdollista säätää hyvinkin eriasteisena ja rajoittaa se koskemaan esimerkiksi vain julkisivun perusmuotoa.

Käsitellessään ehdotusta rakennusperintölaiksi vuonna 2010 ja siihen sisältyviä korvaussäännöksiä perustusvaliokunta piti ilmaisua ”merkityksellinen” avoimempana ja moniselitteisempänä kuin käsitteitä ”huomattava”, ”merkittävä” tai ”vähäinen”. Toisaalta valiokunta totesi, että sen itsensä myötävaikutuksella säädetyssä luonnonsuojelulaissa on käytetty ”merkityksellisen haitan” käsitettä. Valiokunta kuitenkin piti tarpeellisena täsmentää maininnalla siitä, että vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto. Näin tapahtuikin. Suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevassa MRL 197 §:n säännöksessä käytetään tilanteessa, jossa rakennus- tai toimenpidelupahakemus on hylätty luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalle maksettavan korvauksen rajana sitä, voiko maanomistaja käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

[103] Martti Häkkänen: Rakennusoikeuden sääntely. Helsinki 2016, s. 137.

Maakuntakaavan osalta todetaan ympäristöministeriön opasjulkaisussa, että maakuntakaavan pohjalta on voitava laatia sellainen yleiskaava, josta ei aiheudu maanomistajalle MRL 39.4 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa. Kohtuuton haitta voi oppaan mukaan konkretisoitua maakuntakaavan yhteydessä lähinnä tilanteissa, joissa ei ole kyse rakennushankkeen estymisestä, vaan maanomistajan tai oikeuden haltijan muun toiminnan ja erityisesti elinkeinotoiminnan estymisestä tai muodostumisesta kohtuuttoman hankalaksi tai kalliiksi.

Metsälain (1093/1996) 1 §:n tavoitesäännöksen mukaan lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Uudistushakkuut ja eräät muut toimenpiteet ovat kiellettyjä erityisen tärkeissä elinympäristöissä (MetsäL 10 a §). Kiellosta voidaan myöntää poikkeuslupa, jos maanomistajalle tai muun oikeuden haltijalle aiheutuu taloudellista menetystä tai haittaa, mikä ei ole vähäistä (MetsäL 11 §). Menetys katsotaan vähäiseksi, kun menetys on pienempi kuin neljä prosenttia poikkeusluvan hakijan sen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, jolla käsittelyalue sijaitsee, tai alle 3 000 euroa. Erityisen tärkeät elinympäristöt on määritelty ja lueteltu metsälain 10 §:ssä. Erityisen tärkeästä elinympäristöstä voi hakea metsäkeskukselta ennakkotiedon (MetsäL 14 c §).

Perustuslain ja perusoikeuksien kannalta ei näyttäisi olevan ongelmallista, jos rakentamisrajoituksista säädetään kutakuinkin nykyisenkaltaiseen tapaan. Tätä kantaa tukee myös perustuslakivaliokunnan lausunto, joka koskee maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (PeVL 38/1998 vp). Valiokunta totesi lausunnossaan, kuinka sen käsityksen mukaan lakiehdotuksen säännökset merkitsevät sitä, että ”kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön”. Mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiselle voivat valiokunnan mielestä aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta. Kiintoisa on metsälain suhteellisen tarkka taloudellisen menetyksen määrittely. Jos rakentamisen puolella omaksuttaisiin vastaavanlaista tarkkaa, kohtuuttoman haitan rajaamista, voisi se johtaa lisääntyviin tilanteisiin, joissa rakentaminen pitäisi esimerkiksi suunnittelun tarpeesta tai suojelusta riippumatta hyväksyä.

Esitys sisältää useita säännöksiä, joilla puututaan perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Merkittävimpiä näistä ovat perustuslain 15 §:n 2 momentin alaan kuuluva pakkolunastusoikeus ja perustuslain 15 §:n 1 momentin alaan kuuluvat edellä kuvatut omaisuuden käytönrajoitukset korvaussäännöksineen (23 ja 24 luku). Lisäksi omaisuudensuojaperusoikeutta koskevat laissa säädetyt pakolliset maksuvelvoitteet (46, 57, 62, 102, 134, 149 §) ja toimintavelvoitteet kustannusvastuineen.

12.9 Katualueiden ilmaisluovutus

Merkittävä omaisuudensuojaa edistävä esityksen ehdotus on luopuminen ensimmäisten katualueiden ilmaisluovutusjärjestelmästä ja siirtyminen katualueiden osalta kokonaisuudessaan lunastuslain mukaiseen lunastusmenettelyyn (MRL 92 – 95 § ja 104 - 109 § vrt. esityksen 164 §). Ilmaisluovutusvelvollisuuden perusteena oleva poikkeuslaki voidaan kumota, sillä poikkeuslain arvioidaan käyneen muiltakin osin tarpeettomaksi. (ks. nykytilakuvaus, kohta Poikkeuslain kumoaminen).

Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti välttämään uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä ja arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVL 22/2020 vp, s. 7).

Ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisen arvioidaan edistävän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua omaisuuden suojaa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ilmaisluovutusvelvollisuutta vastaavia, laissa säädettyyn lunastuskorvauksen vakioituun alennusprosenttiin perustuvia järjestelmiä on pidetty ihmisoikeussopimuksen vastaisina. Esitetty ehdotus varmistaisi tapauskohtaisen korvausarvioinnin ja edistäisi siten ihmisoikeussopimuksen noudattamista näissä pakkolunastustilanteissa. (Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut tapauksissa Turkki vs. IRS (2004), Italia vs. Giorgio Acciardi, Emanuella Campagna (2005), Kreikka vs. Organochimika Lipasmata Makedonias A.E (2005).

Omaisuudensuojaa edistettäisiin esityksessä tarkentamalla lunastusperusteita (165, 166, 172, 173 §) ja esittämällä jätettäväksi laista pois sellaiset erityiset lunastusperusteet, joita ei juuri ole käytetty ja joita ei enää pidetä välttämättöminä niillä tavoitellun tarkoituksen saavuttamiseksi (ks. nykytilakuvaus, kohta Sääntelyn oikeudellinen arviointi ja MRL 99 §:n 2 momentti ja 100 §). Samalla otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan huomautus, jonka mukaan ei ole aivan asianmukaista lunastussäännöksissä pelkästään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan (PeVL 38/1998 vp, s. 7/II). Lain täsmentäminen edistää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa omaisuudensuojaa, sillä lain täsmällisyys ja ennalta-arvattavuus on nostettu esille ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskevassa ratkaisukäytännössä (EIT Italia vs Elena Carbonara ym. (2000), EIT Italia vs. Giorgio Acciardi, Emanuella Campagna (2005)).

Ehdotetut lunastuslupasäännökset ovat edelleen, tarkennuksista huolimatta, ilmaisuiltaan melko joustavia ja lunastamisen edellytysten arviointi perustuukin korostetusti tapauskohtaiseen harkintaan. Uudet säännökset ohjaavat kuitenkin nykyistä selkeämmin sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat (ks. PeVL 32/2010 vp, s. 3/I). Säännösten soveltamisessa on otettava huomioon vaatimus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, joka osaltaan vielä suuntaa ja rajaa viranomaisen harkintavallan käyttöä (PeVL 8/2017 vp, s. 5). Lisäksi lunastusuhan tai lunastuksen sisältäviä säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimusta koskeva ratkaisukäytäntö. Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut esimerkiksi, voiko julkinenkaan hanke täyttää yleisen edun vaatimuksen, jos hanke ei ole toteutumassa lyhyellä tai edes keskipitkällä aikavälillä. (Ks. edellä mainittujen lisäksi EIT Puola vs. Wanda Buczkiewicz, Antoni Buczkiewicz (2008) ja Puola vs. Urszula Skibinska, Henryk Skibinski (2006).

12.10 Haitankorvaukset

Esityksessä on nykyiseen tapaan useita säännöksiä, joilla ohjataan ihmisten asumiseen, rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön liittyvää tavanomaista toimintaa. Tällainen sääntely on luonteeltaan omaisuuden tavanomaisen käytön sääntelyä. Omaisuuden tavanomaista käyttämistä voidaan ja tuleekin säännellä, kun se on tarpeen perusoikeuksien, kuten perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta välttämättömien sisällöllisten ja menettelyllisten velvoitteiden asettamiseksi (ks. PeVL 32/2010 vp, s. 6/II). Tavanomaisena ja välttämättömänä pidettävä omaisuuden käytön sääntely ei ole ongelmallista omaisuudensuojan näkökulmasta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä (PeVL 55/2018 vp, s. 3).

Valiokunnan käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon, kun arvioidaan, onko rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu (PeVL 26/2020 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei

korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuuta jouduttaisiin olennaisesti tämän vuoksi rajoittamaan (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 20/2010 vp, s. 4/I-II). Jossain sääntelykontekstissa voi olla valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua säätää kohtuullisesta kompensaatiosta elinkeinonharjoittajille, korvausten maksaminen voi olla tällöin perustellumpaa tai parempi ratkaisu kuin säätämättä jättäminen (PeVL 44/2020 vp, s. 10, PeVL 26/2020 vp, s. 3).

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös on merkityksellinen punnittaessa ympäristön käytön sääntelyn perusoikeussuojaa ja suhdetta omaisuudensuojaan. Ympäristöperusoikeus ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 55/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Euroopan Ihmisoikeustuomioistuin toteaa maankäytön rajoituksia koskevissa tapauksissaan usein, että sopimusvaltioiden harkintamarginaali on hyvin väljää esimerkiksi kaavoituspolitiikan alueella. Korvausten olemassaolo liittyy kysymykseen siitä, onko sääntelyssä saavutettu asianmukainen tasapaino yleisen edun ja valittajan omaisuuden suojan välillä (ks. esim. EIT Italia vs. Giorgio Acciardi, Emanuella Campagna (2005) ja Kreikka vs. Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados (2011)).

Maan varaaminen tuleviin tarpeisiin on sinänsä hyväksytty peruste rajoittaa omaisuuden käyttöä. Korvaussäännöksiä tarvitaan erityisesti silloin, kun tällainen maan varaaminen on pitkäaikaista tai se tapahtuu ennalta määräämättömäksi ajaksi. Lisäksi merkitystä on sillä, kuinka laaja-alaisesti ja syvästi rajoitus omaisuuden käyttöä rajoittaa, liittyykö rajoittamiseen lunastusuhka ja millaiset oikeusturvajärjestelyt koskevat rajoituksen asettamista ja niiden ajantasaisuuden varmistamista. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä on kuvattu esityksen nykytilaa koskevassa kohdassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.

Esityksessä ehdotettuja käytönrajoituksia ja niihin liittyviä korvaussäännöksiä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on katsottava rajoituksia synnyttävää kaavoitusjärjestelmää rajoituksen kohteeksi joutuvan näkökulmasta. Kaavoitus on lakisääteinen järjestelmä, jolla turvataan maankäytön suunnitellun tulevaisuuden toteutumista. Toteutumista turvataan laissa säädetyin ja kaavoissa määrätyin maankäytön rajoituksin. Rajoituksilla ei voida varsinaisesti pakottaa halutun käyttömuodon aktiiviseen toteuttamiseen, mutta niillä voidaan estää alueen käytön kehittäminen muuhun kuin haluttuun suuntaan. Rajoitukset luovat toisille enemmän mahdollisuuksia, toisille esteitä. Käytönrajoitus voi koskea sekä alueen nykyistä että tulevaa käyttöä. Rajoituksen tarkka sisältö ja kohdentuminen eri alueille määräytyy vasta kaavapäätöksissä. Kaavoitus on viranomaisaloitteista julkista toimintaa eikä asianosaisilla ole oikeutta panna vireille kaava-asiaa taikka saada voimassa olevaa kaavaa muutetuksi tai kumotuksi. Sen sijaan omistajilla ja muilla osallisilla on oikeus osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn. Vain ranta-asemakaava on, eräänlaisena rantojen suunnittelutarpeeseen liittyvänä poikkeuksena, tarpeellinen maanomistaja-aloitteinen kaavalaji.

Kaavoitusta koskeva sääntely on ympäristöoikeudellista sääntelyä, jonka yhtenä ominaispiirteenä on laintasoisten säännösten joustavuus ja avoimuus. Perustuslakivaliokunta on todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisten säädösten varaan (PeVL 10/2014 vp, s. 3/I). Lain sisältö tarkentuu lakien soveltamisvaiheessa. Vesilakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi käyttöoikeussääntelyn sanamuodon mahdollistavan varsin pitkälle menevät käytönrajoitukset viranomaispäätöksin, mutta piti kuitenkin sääntelyä hyväksyttävänä, koska sitä sovellettaessa

otetaan muun muassa huomioon perustuslain 15 §:n vaatimukset ja omistajalle jää mahdollisuus käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla (PeVL 8/2017, s. 5). Vastaava soveltamisperiaate soveltuu alueidenkäytön sääntelyynkin. Alueidenkäytössä ratkaisujen oikeasuhtaisuutta turvaavat edellä kuvatun perustuslain tulkintavaikutuksen lisäksi säännökset kaavan sisällön kohtuullisuutta koskevista harkintaedellytyksistä (20, 23, 29, 30, 39, 40 §).

Ehdotettu korvaussääntely on tarpeen muun muassa sen vuoksi, että käytönrajoitusten kohdentuminen eri alueille ei ole kaavajärjestelmän luonteen vuoksi vielä lakia säädettäessä erityisen ennakoitavaa. Investointipäätöksiä ja maahansa panostuksia tekevien ihmisten olisi tärkeä pystyä ennakoimaan, onko alueelle lähiaikoina kohdistumassa sellaisia rajoituksia, jotka vaikuttaisivat investointipäätöksen tekemiseen tai rajoittaisivat maan käyttöä omistajan aikomaan tarkoitukseen. Korvaussäännöksillä onkin merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa rajoitusten ajallinen tai alueellinen kohdentuminen ei ole erityisen ennakoitavaa. Esimerkiksi viestintäverkkolaitteen poistomääräykseen liittyvään korvaukseen on liittynyt sellainen merkittävä ja olennainen olosuhteiden muutos tai muu syy, jota viestintäverkon omistaja tai muu haltija ei ole voinut kohtuudella ennakoida (PeVL 35/2020 vp, s. 2 - 3).

Kaavojen käytönrajoitukset voivat kohdistua yksityishenkilöihin heidän tavanomaisessa toiminnassaan. Tällöin lainsäätäjällä ei ole käytettävissään samaa liikkumavaraa kuin omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn kohdistuessa varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin (ks. PeVL 26/2020 vp s. 2 - 3).

Ehdotettu korvaussääntely edistäisi osaltaan yhdenvertaisuutta. Käytönrajoitukset voivat kohdistua osin sattumanvaraisesti eri tavoin eri maanomistajiin. Vaatimus samanlaisesta kohtelusta voi oikeutetusti väistyä kaavoituksen edustaman yleisen edun vuoksi, mutta korvaussäännöksin on mahdollista lieventää tätä kaavoituksen yhdenvertaisuutta heikentävää piirrettä. Perustuslain 15 ja 18 §:ään perustuva vaatimus menetysten kohtuullisesta kompensoimisesta on voinut merkitä lakiehdotuksen tarkoitukseen ja perustuslain 6 §:ään liittyvistä syistä, että ehdotettavasta erityislaatuisesta hyvitysjärjestelmästä pääsevät osallisiksi kaikki ne yritykset, joille aiheutuu laissa säädetystä kiellosta taloudellisia menetyksiä (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Esitys perustuu edelleen siihen lähtökohtaan, että ehdotetut haitankorvaussäännökset ovat tarpeen perustuslain Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojan turvaamiseksi. Korvaussäännösten avulla varmistetaan tavoitteiden ja keinojen oikeasuhtaisuus, edistetään yhdenvertaisuutta ja turvataan maankäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta.

12.11 Haitankorvaussäännösten sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että yleinen korvaussäännös (169 §) kattaisi edelleen sekä nykyistä että tulevaa käyttöä koskevat mahdolliset käytönrajoitustilanteet. Sen lisäksi esityksessä ehdotetaan metsänkäytön rajoitusten korvaussäännöstä (170 §), joka tulisi sovellettavaksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa alueidenkäytön suunnittelupäätöksin rajoitetaan alueen metsätalouskäyttöä.

Perustuslakivaliokunta on joitakin kertoja kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tuoda lain tekstissä selkeämmin esille, koskeeko velvoite olemassa olevaa vai tulevaa rakentamista ja ulottuuko se esimerkiksi rakennuksiin, joita ei käytetä tai jotka suunnitellaan tulevaisuudessa purettaviksi (PeVL 26/2020 vp, s. 3 ja PeVL 33/2008 vp, s. 3/II). Velvoitetta koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen vaikuttavan seikan olisi syytä käydä ilmi lakitekstistä eikä pelkästään perusteluista (PeVL 17/2020 vp, s. 3).

Lain säätämisen hetkellä ei ole mahdollista nähdä tarkasti, millaisia käytönrajoituksia kaavoitusratkaisut aikanaan aiheuttavat. Yleinen korvaussäännös (169 §) on tämän vuoksi laadittu ilmaisuiltaan sillä tavoin yleisluonteiseksi, että se kattaisi mahdolliset tulevat soveltamistilanteet laajasti. Myös kaavojen mahdollinen pitkä voimassaoloaika on otettu sääntelyssä huomioon siten, että kaavojen ja omistussuhteiden muutostilanteita varten on ehdotettu omaa säännöstä (171 §).

Esitykseen sisältyy uusi määräaikaisia käytönrajoituksia koskeva korvaussäännös (169 § 2 momentti ja 170 § 3 momentti). Perusteena säännökselle on ollut erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen maankäytön rajoituksia koskeva ratkaisukäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytönrajoituksia koskevissa ratkaisuissa kiinnitetään usein huomiota siihen, kuinka pitkään maankäytön rajoitus asiallisesti on saanut olla voimassa. Sillä ei ole ollut merkitystä, onko rajoitus perustunut yhteen vai useampaan peräkkäiseen hallinnolliseen tai laista aiheutuneeseen käytönrajoitusperusteeseen. Ihmisoikeustuomioistuimessa käsitellyissä tapauksissa rajoitukset ovat tyypillisesti olleet voimassa pitkään, rikkomus on todettu lyhimmillään noin 9 vuoden kuluttua kohtuuttoman käytönrajoituksen syntymisestä (EIT Turkki vs. Hakan Ari 2011).

Esityksessä ehdotetuilla määräaikaisia rajoituksia koskevilla korvaussäännöksillä annetaan suojaa omaisuudelle tilanteissa, joissa rajoitukset voivat yhteenlaskettuna pidentyä ajallisesti kohtuuttomiksi. Esitetyllä 15 vuoden jaksolla, jolloin korvausta ei voisi hakea, on tarkoitus turvata alueidenkäytön suunnittelun tarvitsema riittävä aikavara. Esityksessä toisaalla on esimerkiksi erityisharkinta-alueen kehittämiselle varattu lähtökohtainen 10 vuoden aika (52 §). Erityisharkinta-alueen suunnittelua turvaavat sijoittamisluvan myöntämisen lisäedellytykset (212 §) voivat tarkoittaa rakentamisluvan epäämistä alueen tavoitellun kehittämisen periaatteiden ja alueidenkäytön järjestämisen turvaamiseksi.

Siltä osin kuin käytönrajoitus estää tai rajoittaa alueen nykyistä käyttöä, ehdotetaan kuitenkin oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi lyhyempää, 5 vuoden aikaa, jona korvausta ei voisi hakea. Nykyinen käyttö tarkoittaisi esimerkiksi nykyistä asumiskäyttöä tai alueella jo harjoitettavaa metsätaloutta. Sekä yleisessä että metsien haitankorvauspykälässä olisi 5 vuoden sääntö, jona aikana korvausasiaa ei voisi panna vireille.

12.12 Korvaamisen kynnys ja korvauksen määrä

Korvattavuuden kynnykseksi esitetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n, 140 §:n ja 197 §:n tapaista maan kohtuulliseen taloudelliseen tuottoon liittyvää harkintaedellytystä. Jos rajoituksenalaisen alueen tällainen käyttö estyy, olisi korvausta maksettava. Jos aluetta pystyisi rajoituksesta huolimatta käyttämään kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla, ei korvausta voisi saada. Rajoituksenalainen alue määräytyisi sen mukaan, miten alue kaavassa rajataan ja mitä määräyksiä siihen liitetään. Korvausta ei maksettaisi automaattisesti, vaan maanomistajan vaatimuksesta (170, 172, 177 §).

Korvauskynnyksen ylittymistä punnittaisiin arvioimalla, voidaanko maata käyttää rakentamisen estymisestä tai muusta rajoituksesta huolimatta taloudellisesti tavalla, joka ei ole epäsuhteessa maan kulloiseenkin arvoon. (Ks. myös MRL 101 §:ää edeltävistä vastaavista säännöksistä Larma ym. 1992, s. 291 ja Uggla ja Tammio 1931, s. 135-137). Korvauskynnyksen ylittyessä esitys turvaisi omistajalle maan pääoma-arvon mukaisen kohtuullisen tuoton eli kohtuullisen taloudellisen hyödyn.

Korvauskynnys on taloudellinen ja sen arviointiin, samoin kuin korvauksen määrän arviointiin, sovellettaisiin lunastuslakia (177 §). Lunastuslain mukaisten perusteiden ja määräämisen katsotaan täyttävän perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimuksen täydestä korvauksesta (PeVL 15/2004 vp, s. 4/I-II, PeVL 7/2018 vp, s. 3).

Esityksessä ehdotetun mukaan suoritettava korvaus olisi lunastuslain mukainen täysi korvaus menetyksestä. Vaikka perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen täyden korvauksen vaatimus ei sinänsä ole käytönrajoitusten korvauksissa välttämätön, se on kuitenkin yksi hyvä ratkaisumalli, jolla voi korvata laista seuraavia kustannuksia kiinteistönomistajille (PeVL 26/2020 vp, s. 3. Elinkeinotoiminnan rajoituksista säädettäessä perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan katsotaan antavan turvaa kohtuullisen voiton tavoittelulle (PeVL 46/2016 vp, s. 4 - 5, PeVL 74/2018 vp, s. 3.)

Ehdotetut korvaussäännökset (24 luku) yhdessä lunastuslain säännösten kanssa tarkoittaisivat arvonnousun huomioon ottamista omaisuuden pitkän varallapitämisen tilanteissa. Tämän arvioidaan vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä omaisuuden arvon kehittymisen huomioon ottamisen osalta. Kun pakkolunastuspäätöksen ja hankkeen toteutuksen välillä kului huomattavan pitkä aika, pakkolunastus ei ole saanut ilman arvonnousua koskevaa yleisen edun mukaista tavoitetta johtaa siihen, että yksilöltä riistetään omaisuuden arvonnousu (ks. EIT Ranska vs. Marie Camille Motais de Narbonne (2002)).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee omaisuudensuojaa osin taloudellista suojaa laajempana oikeutena nauttia omaisuudesta esimerkiksi itse valitsemansa eettisen maankäyttötavan mukaisesti (ks. EIT Saksa vs. Günter Herrmann 2002). Perustuslain 15 §:n mukaisella omaisuudensuojasäännöksellä turvataan ennen kaikkea omaisuuden taloudellista arvoa. Laaja-alaisempia yksilön tarpeita suojataan perustuslain muilla perusoikeussäädöksillä. Esimerkiksi itsemääräämisoikeutta, elinkeinovapautta ja asumista ja kodin suojaa koskevia perusoikeuksia voidaan kaavaa laadittaessa edistää ottamalla huomioon kohtuullisuusvaatimus ja yksilöiden tarpeet siinä määrin, kun yleinen etu ei vaadi poikkeamaan kunkin omaa maankäyttöä koskevista laaja-alaisemmista tarpeista.

12.13 Maantiealueet

Esitykseen sisältyy nykyisenkaltainen säännös maantiealueiden omistusoikeuden siirtymisestä valtiolta kunnalle (163 §) sekä säännös yksityisen oikeudesta lunastamalla lakkauttaa erityinen oikeus (167 § 2 momentti). Näiden osalta esityksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 15 §:n kanssa, sillä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt maantiealueisiin liittyvän kiinteistön takaisinsaamista koskevan odotusoikeuden menettämistä omaisuudensuojasäännöksen vastaisena (ks. PeVL 3/2005 vp, s. 2/II – 3/I.). Yksityisen oikeus hakea toisen yksityisen maataan koskevien oikeuksien lakkauttamista lunastusmenettelyn avulla on puolestaan mahdollista, kun lunastustarve täyttää välillisesti yleisen tarpeen vaatimuksen ja kun yleisen tarpeen vaatimusta on pyritty konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 7/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Lain 167 §:ssä tällainen yleisen tarpeen mukainen vaatimus on asemakaavan toteutumistarkoitus. Se on muuallakin tässä laissa keskeinen yleisen edun mukainen tavoite, jonka katsotaan täyttävän perusoikeusrajoituksista säädettäessä hyväksyttävyyden ja välttämättömän tarkoituksen vaatimukset.

12.14 Saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 121 §:n 4 momentti turvaa saamelaisille saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kuin

lailla säädetään. Tarkemmin saamelaisten itsehallinnosta ja sen menettelyllisistä oikeuksista säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n edellyttämällä tavalla on uudesta laista neuvoteltu ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien kesken. Saamelaisten oikeuksista tulisi lakiin säännökset, jotka edellyttäisivät kiinnittämään erityistä huomiota saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

12.15 Elinkeinovapaus

Suomen perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Nyt esitetyillä suunnittelutehtävän vaativuusluokilla siirrettäisiin nykyinen vallitseva käytäntö lain säännökseksi. Näin ollen se ei aiheuttaisi vaaraa, että alalla nykyisin toimivat suunnittelijat ja työnjohtajat menettäisivät kelpoisuutensa tehtäviin, joita ovat aiemmin hoitaneet. Erikoistumismahdollisuuden lisääminen puolestaan mahdollistaisi henkilöiden etenemisen nopeammin vaativampiin tehtäviin. Todistuksen saaminen yleisestä rekisteristä yhdenmukaistaisi suunnittelutehtävään ja työnjohtotehtävään hakeutuvalta edellytettyä kolutusta ja kokemusta, kun pätevyyttä ei enää arvioitaisi rakennusvalvonnassa tapauskohtaisesti. Rakennusvalvontaviranomaisen arvioima kelpoisuus puolestaan arvioitaisiin edelleen tapauskohtaisesti, jotta voitaisiin varmistaa, että henkilö voisi tosiasiallisesti suoriutua tehtäviensä määrästä.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulee edistää talouspolitiikkaa, jolla tähdätään kasvun ja tuottavuuden tehostamiseen ja työpaikkojen luomiseen jäsenvaltioissa, ja näin parannetaan kaikkien eurooppalaisten elinoloja. Työvoiman vapaan liikkuvuuden takaamiseksi EU:n alueella työntekijöitä tulee kohdella yhdenvertaisesti ja syrjimättä kansalaisuuden perusteella EU:n perusoikeuksien mukaisesti. [104] Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella vahvistaa ammatillisen toiminnan harjoittamista, yhdenvertaista kohtelua ja työntekijöiden perheitä koskevat säännöt. Jokaisella jonkin jäsenvaltion kansalaisella on oikeus hakea töitä toisessa jäsenvaltiossa samojen säännösten mukaisesti kuin tämän jäsenvaltion omilla työntekijöillä. Näin työntekijöihin sovelletaan kohdemaan työehtoja ja palkanmuodostussääntöjä kansallisia työehtosopimusneuvottelu- ja työmarkkinajärjestelmiä täysimittaisesti noudattaen.[105] Huomioitavaa myös on rakentamisen alan ammattipätevyydet ja -kelpoisuudet tukevat hallituksen yrittäjyysstrategiaa, jonka yhtenä tavoitteena on myös, että Suomi olisi houkuttelevampi ulkomaalaisille työntekijöille ja yrityksille.

Ammattien tehtäviin liittymättömät ammattiin siirtymisen esteet, kuten muodolliset tutkintovaatimukset ja sertifikaattivaatimukset ammatin harjoittamiseksi voivat muodostaa esteitä ammattiin siirtymisen esteitä. Näin ammatillista siirtyvyyttä tukee koulutus – mitä korkeampi koulutus henkilöllä on, sen sujuvampaa on työvoiman siirtymä ammattien välillä[106]. Koulutustason nostaminen rakentamisen alalla yleisesti ylläpitäisi ja lisäisi työntekijöiden työskentelymahdollisuuksia muuttuvissa ammateissa. Voidaan olettaa, että ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden välillä on toisiaan täydentävä positiivinen suhde, ja näin ammatinvaihdot voivat lisätä alueellista liikkuvuutta ja muuttoliike vastaavasti ammatillista liikkuvuutta. Näin rakentamisen

[104] Euroopan Unionin Perusoikeusasiakirja (2012/C 326/02).
[105] Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa". (2016/C 264/02).
[106] Aho ym. 2009

alan ammattipätevyyksiin ja -kelpoisuuksiin liittyvät säädösehdotukset jotka voivat lisätä ammatillista (alueellista) liikkuvuutta, voivat lisätä myös alueellista (ammatillista) liikkuvuutta. Huomioitavaa myös on, että työntekijöille työpaikkaliikkuvuus on keino palkan nousuun, itselleen sopivamman työn löytämiseen tai muuten uran edistämiseen.

12.16 Vastuu ympäristöstä

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 37 artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin poliitikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskeva artiklan 17.1 säännös kuuluu vuorostaan: ”Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata siitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä”.

Suomen perustuslain vastuuta ympäristöstä koskevan 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu ympäristöperusoikeuteen sisältyvän vastuun ilmenevän erityisesti yksilöllisten vapausoikeuksien ekologisina rajoina. Samalla ”julkisen vallan turvaamisvelvoite sekä menettelylliset ympäristöoikeudet ilmentävät ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän antamaa itseisarvoista suojaa luonnolle ja ympäristölle”. [107]

Perusoikeusuudistuksen esitöissä nykyistä perustuslain 20 §:n säännöstä edeltäneen, hallitusmuodon 14 a §:n todettiin hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp). Esityksessä myös korostettiin, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta (PeVM 25/1994 vp). Taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että säännökseen liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Säännöksen myös sanottiin merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Luonnonsuojelulainsäädännön ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp).

---

[107] Tapio Määttä: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa (2001), s. 314–315.

Suomea sitoo Euroopan unionin jäsenvaltiona Pariisin ilmastosopimus ja siihen sisältyvä hiilineutraalisuustavoite. Eurooppa pyrkii olemaan netto-nollapäästöinen vuonna 2050. Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus toimii tavalla, jonka seurauksena Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Uusi laki sisältäisi lukuisia säännöksiä ilmastonmuutoksen hillinnästä. Säännökset toteuttavat osaltaan perustuslain ympäristöperusoikeutta ja kohdistuvat alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamiseen.

12.17 Oikeusturva

Perustuslain 20 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valitusoikeudet kaavoista ja lupapäätöksistä säilyisivät pääosin nykyisen lain mukaisina. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin muita kuin kuntaa koskeva valituskielto tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen, poistettaisiin. Valituskielto on estänyt maanomistajalta valituksen myös tilanteissa, joissa kaavapäätös on kumottu osittain. Korkein hallinto-oikeus esitti jo 12.6.2007 valtioneuvostolle lainsäädäntötoimiin ryhtymistä MRL 191 §:n 4 momentin tarkistamiseksi oikeusturvan yleisiä periaatteita vastaavaksi. Purkamislupien osalta valitusoikeus supistuisi vastaamaan tilanteita, joissa rakentamista tarkoittava hanke sisältää myös purkamista.

Asianosaisten menettelyllistä oikeusturvaa edistettäisiin ehdotuksen 353 §:llä viranomaisen oikeudesta saada Verohallinnolta kuolinpesien ja muiden maanomistajien ajantasaiset yhteystiedot kuulemista ja muutoksenhakua koskevien tiedoksiantomenettelyiden tehostamiseksi ja säännöksin sähköisestä ilmoittamisesta yleistiedoksiantoja tai julkisia kuulutuksia täydentävänä menettelynä (354 ja 355 §). Lisäksi menettelyllistä oikeusturvaa edistäisivät 133 ja 134 §:ssä ehdotetut säännökset kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta hulevesimaksuista päätettäessä. Kuulemis- ja perusteluvelvollisuus on tarpeen erityisesti, jos hulevesimaksuja koskevassa päätöksenteossa hyödynnetään viranomaisten tiedonvaihtoon perustuvaa massamuotoista konekielistä tietoa lähteistä, joihin asianosaisilla ei ole helppoa pääsyä ja joissa olevat tiedot voivat olla siten puutteellisia, että asianosaisten täydentävät selvitykset ovat tarpeen (ks. perustelut, kohta Nykytila ja sen arviointi, Hulevedet, sekä hulevesimaksujen perimisen käytännöistä Kuntaliitto 2020, s. 2123 ja Huleveteen liittyviä usein kysyttyjä kysymyksiä, Turku, linkki, www-sivu, viitattu 14.2.2021 ja Hulevesilaskutus Jyväskylässä, linkki)

Esityksen 134 §:n mukainen hulevesimaksuja koskeva päätöksenteko perustuu, tähänastisesta soveltamiskäytännöstä saatujen kokemusten mukaisesti, osittain massamuotoisten rekisteritietojen käyttämiseen. Tällainen menettely ei ole aina, käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen, riittävän tarkkaa. Viranomaisen tulisi osata soveltaa massaluontoisessakin menettelyssä hallintolain hyvän hallinnon vaatimuksia muun muassa selvitysvelvollisuudesta ja kuulemisesta, jos niistä ei ole säädetty erityistä poikkeusta (ks. PeVL 9/2018 vp, s. 3 ja 8). Esimerkiksi perusteluissa kuvatusta hyvän hallinnon vaatimusten kannalta tärkeästä terveydenhoitomaksun maksumuistutusmenettelystä oli perustuslakivaliokunnan mielestä paikallaan säätää nimenomaisesti laissa (PeVL 33/2018 vp, s. 4).

Lakiin perustuvien julkisoikeudellisia maksuvelvoitteita koskevien riitojen ratkaisemisen oikeuspaikaksi esitetään hallintotuomioistuinta ja hallintoriitamenettelyä (346 §). Säännöksen arvioidaan edistävän asianosaisten oikeusturvaa ja maksujen lainalaisuuden valvontaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty asianmukaisena, että julkisen vallan käyttöön perustuvien päätösten lainmukaisuus arvioidaan hallintoprosessuaalisessa menettelyssä (ks. PeVL 32/2018 vp, s. 4 ja PeVL 12/2019 vp, s. 10).

Esityksessä esitetään useita kunta- ja hallintolakia täydentäviä tai niiden sijaan sovellettavia menettelysäännöksiä. Kun laissa poiketaan hallintolain sääntelystä, on samalla varmistettu, että sääntely täyttää perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukset. Jos lainvalinnan ohjaamisen vuoksi on ollut tarpeen, on säännöksissä selvennetty informatiivisin viittauksin tai perustelulausumin, onko menettelyssä tarkoitus soveltaa hallintolakia tähän lakiin perustuvien menettelysäännösten lisäksi ja niitä täydentäen (esim. 96, 99, 116, 149, 150, 158 §) vai onko menettelysääntely tietyn menettelykokonaisuuden osalta tarkoitettu tyhjentäväksi.

12.18 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 38/1998 vp koskee MRL:n säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 101/1998 vp). Valiokunta lausui kaavoista ja rakennusjärjestyksestä muun muassa:

Eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Ehdotusten arvioinnissa ei voi sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Tällaiset näkökohdat oikeuttavat valiokunnan käsityksen mukaan sen, että kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevat säännökset laissa jäävät jonkin verran sitä tasoa yleisluontoisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen vaadittu. … … Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä asianmukaisena, että (rakennusjärjestyksessä annettavista määräyksistä annettava) luettelo kirjoitetaan sanamuodoltaan periaatteessa tyhjentäväksi. … Tällöin luettelo toimii oikeudellisena arviointipohjana sille, voidaanko jostakin asiasta ylipäätään antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 23/2009 vp otettiin kantaa hallituksen esitykseen ympäristönsuojelulain muuttamiseksi (HE 100/2009 vp). Lakiesityksen pääasiallisena sisältönä oli ympäristölupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen. Toiminnan poistuminen luvanvaraisuuden piiristä ja siirtyminen kevyemmän rekisteröintimenettelyn piiriin riippui esityksen mukaan siitä, onko annettu valtioneuvoston asetus, jossa on säädetty vähäisiä toimintoja koskevista ympäristönsuojeluvaatimuksista. Tämän kaltaista sääntelytapaa ei valiokunta pitänyt täysin asianmukaisena lain ja asetuksen hierarkkisten suhteiden näkökulmasta, vaikka kysymys ei olekaan valtuudesta poiketa asetuksella lain säännöksistä. Asetuksella yksityiskohdissaan säädettävän luvanvaraisuuden lakitasoinen perusta muodostui kuitenkin valiokunnan mielestä valtiosäännön kannalta riittäväksi. Pääsääntö ilmeni selkeästi laista, vaikka poikkeus luvanvaraisuudesta määräytyikin lopullisesti vasta asetuksen perusteella.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 202 §:n mukaan kunta voi antaa lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä (kunnan ympäristönsuojelumääräykset). Määräykset eivät voi koskea muun muassa luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa. Määräykset voivat sen sijaan koskea muun muassa toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 10/2014 vp koskee nykyistä ympäristönsuojelulakia (527/2014). Lausunnossaan valiokunta muistuttaa aiemmasta lausunnostaan PeVL 44/2010 vp, jossa valiokunta otti kantaa ympäristönsuojelulain nojalla annettuun hajajätevesiasetukseen. Hajajätevesisääntelyä koskevassa lausunnossaan valiokunta toteaa muun muassa:

Se (valiokunta) pitää ilmeisenä, että asetuksessa on nykyisin sellaisia yksilön velvollisuuksien kannalta olennaista normiaineistoa, joka perustuslain 80 §:n vuoksi kuuluisi lain tasolle. Mainittu säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Tämän johdosta (vanhaan) ympäristönsuojelulakiin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 3 a luku, johon asetuksesta nostettiin lain tasolle jätevesien yleisten käsittelyvaatimusten määräytymisen perusteet.

Lupavelvoitteen määräytyminen on eittämättä yksilön oikeusasemaan vaikuttava. Perustuslakivaliokunnan kanta on suhteellisen tiukka, kun sen mukaan asetustasolla voidaan säätää ”yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista”.

Lakiehdotuksessa esitetään nykyisen kaltaista säännöstä yleisistä kunnallisista hulevesimääräyksistä (127 §). Perustusvaliokunta ei lausunut vastaavasta aiemmasta säännöksestä (MRL 103 j §), siitä ensi kerran säädettäessä (HE 218/2013, PeVL 11/2014 vp)..

Ehdotuksessa esitetään nykyisen kaltaisia säännöksiä kunnallisista asioiden käsittelymaksuista ja hallinnollisista viranomaistehtävistä perittävistä maksuista (esimerkiksi ehdotuksen 57, 62, 102, 240 §). Lisäksi säädettäisiin nykyiseen tapaan kuntien toiminnallisten palveluiden rahoittamiseksi kerättävistä hulevesimaksuista (133 §) ja toteuttamismaksuista (139 §) sekä vapaaehtoisiin sopimuksiin perustuvista maankäyttömaksuista (139 §). Uutena säännöksenä ehdotetaan kunnan velvollisuutta päättää maapoliittisen ohjelman päätöksentekomuodoin niistä periaatteista, joita vapaaehtoisissa maankäyttösopimuksissa käytetään ja joissa poiketaan vastaavan lakisääteisen maksun perusteista (140 §).

Kunnallisten maksujen perusteista voidaan säätää laissa hyvinkin tarkasti, kuten toteuttamismaksua koskevissa säännöksissä (21 luku), tai varsin avoimesti, kuten käsittelymaksusäännöksissä. Muilta kuin laissa säädetyin osin maksuperusteista päättäminen jää tarvittaessa kunnanvaltuuston tehtäväksi kuntalain 14 §:n nojalla. Maksuperusteratkaisujen siirtämistä lain valtuussäännöin kunnan tehtäväksi ei liene pidetty perustuslain 80 §:n tarkoittamana säädösvallan delegointina. Maksutaksapäätökset, kuten kaavapäätöksetkin, ovat hallintopäätöksinä kuitenkin luonteeltaan pitkäikäisiä ja oikeudellisesti sitovia kunnan viranomaisen tehdessä päätöksiä yksittäisissä lupa- ja maksuasioissa. Tässä mielessä maksuperustetta koskevat delegoinnit ovat luonteeltaan jossain määrin rinnastettavissa kunnallisiin normeihin ja niiden avoimuutta voidaan tarkastella asiallisesti saman kaltaisin periaattein kuin kunnallista norminantoa koskevia lain valtuussäännöksiä.

Lakiin ehdotetaan nykyistä tarkempia säännöksiä hulevesimaksujen perusteista (133 §). Sääntelyllä edistettäisiin lainalaisuuden vaatimusta ja lain tarkkarajaisuutta. Hulevesien vuosimaksut

ovat muodostuneet osittain hyvin isoiksi, useita tuhansiakin euroja vuodessa tarkoittaviksi lakisääteisiksi kustannusvastuiksi. Erityisen suuri maksuvelvollisuus on voinut langeta sellaisille kotitalouksille tai pienimuotoista elinkeinoa harjoittaville, joiden kiinteistö ei täytä omakotitalokiinteistölle taksoissa asetettuja määritelmiä ja jotka eivät hyödy taksojen tyypillisistä kohtuullisuusperusteista (ks. KHO 2021:12).

Perustuslakivaliokunta piti hulevesien maksuperustesääntelyä aikanaan sinänsä perustuslain mukaisena. Valiokunta viittasi säännöksen sisältöä arvioidessaan muun muassa hallituksen esityksen perusteluihin, kun se arvioi taksojen laatimisen perusteiden perustuslainmukaisuutta (PeVL 11/2014 vp, s. 6). Käytännössä lakia tarkentavien kunnallisten taksapäätösten perusteet on sittemmin muotoiltu siinä määrin massamuotoista päätöksentekoa helpottaviksi, että lain esitöissä kuvattu liityntä maksun tapauskohtaiseen vastikkeellisuuteen on voinut jäädä ohueksi. Hallituksen ja perustuslakivaliokunnan perusteluissaan esiin nostamia aiheuttamisperiaatetta ja kohtuullisuutta ei näytetä otetun soveltamiskäytännössä aina riittävästi huomioon. Sääntely on voinut johtaa siten yksittäisissä soveltamistilanteissa oikeasuhtaisuuden kannalta kohtuuttomiin ja tavoitteiden kannalta epäyhdenvertaisiin maksuihin. Hulevesimaksun määräytymisen perusteita tarkentavat taksapäätökset ovat voineet sisältää myös sellaisia hallintolain menettelyoikeuksia koskevia rajauksia selvitysvelvollisuuksiin tai sellaisia maksuvelvollisten piiriä koskevia oikeussääntöjä, joita ei ole suotavaa tai hallintolain sitovuuden vuoksi oikeastaan mahdollistakaan asettaa kunnallisin taksapäätöksin. Taksapäätökset ovat myös voineet sisältää sellaisia kannanottoja hulevesien hallinnan palvelualueisiin, joiden johdosta maksuja on kerätty rakentamattomiltakin alueilta, jotka eivät lähtökohtaisesti kuulu hulevesien hallinnan säännösten soveltamisalan piiriin. Soveltamisalan rajaus on tosin osin tulkinnanvarainen ja riippuu siitä, mitä kulloinkin lain 119 §:n määräämällä rakennetulla alueella ja sille kertyvällä hulevedellä tarkoitetaan. Rakentamattomat luonnontilaiset alueet toimivat rakennetun ympäristön sisällä pikemminkin huleveden imeytysalueina (Rakennetun ympäristön valumavedet ja niiden hallinta, Suomen ympäristö 776, 2005, linkki, s.13, 29, 64 - 65, 81), jolloin maksujen kerääminen näiden alueiden omistajilta ei olisi sääntelyn tavoitteiden mukaista.

Ehdotetut tarkennukset hulevesimaksuja koskeviin säännöksiin (133, 134 §) parantaisivat arviolta asianosaisten oikeusturvaa ja lain soveltamisen ennakoitavuutta.

12.19 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 § säätää kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Pykälä kuuluu:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”.

Alueidenkäytön ohjaus on keskeinen osa kunnallista ja kunnan asukkaiden itsehallintoa. Maankäyttö- ja rakennuslaki vahvisti kuntien roolia kaavoituksessa ja poisti lopullisesti kuntakaavojen (asemakaava, yleiskaava) alistusvelvollisuuden valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Lain muutoksella (28/2016) poistettiin myös maakuntakaavojen alistusvelvollisuus sekä kuntien yh-

teisten yleiskaavojen alistamisvelvollisuutta koskevat säännökset. Ympäristöministeriön tehtävistä poistettiin samalla maakuntakaavoitukseen kohdistunut erityinen edistämis-, ohjaus- ja valvontatehtävä. Lain muutoksella (230/2017) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä poistettiin niille aikaisemmin kuulunut, kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä koskenut ohjaustehtävä. Lainmuutoksen jälkeen ELY-keskuksille on kuulunut kunnan ko. tehtävien edistäminen.

Kuntien rooli alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa on vahva eikä sitä uudessa laissa ole tarkoitus lähtökohtaisesti heikentää. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 26/2017 vp).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua koskevaan sääntelyyn lisättäisiin lakiin maininta lausunnon pyytämisestä myös kunnilta, mikäli asia koskee niitä. Säännös korostaisi entisestään kuntien roolia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa maakuntakaavoituksen keskittyessä maakunnallisiin kysymyksiin nykyistä rajatummin oikeusvaikutuksin.

Julkinen rakennusvalvonta säilyisi kunnallisena tehtävänä. Kunta järjestäisi rakennusvalvontaviranomaisen tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Rakentamislupahakemus ratkaistaisiin sijoittumisen harkinnan osalta (sijoittamislupa) aina kunnan itsensä toimesta riippumatta siitä, onko kunta organisoinut rakennusvalvonnan vaativan vai tavanomaisen tasoiseksi. Kuitenkin tilanteessa, jossa hankkeen toteuttamisen vaihe (toteuttamislupa) on tekniseltä tasoltaan vaativaa eikä kunnalla itsellänsä ole riittävää teknistä osaamista, tulisi kunnan hankkia sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Järjestely muistuttaa esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa sovellettavaa kuntien alueellista yhteistoimintaa. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista annettu laki (410/2009) edellyttää, että kunnan lakisääteiset tehtävät koskien yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua järjestetään yksiköissä, joilla on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilövoimavarat. Hallinnollisesti tämä on merkinnyt pienempien kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilökunnan siirtymistä vastuukunnan palvelukseen. Ympäristöterveydenhuollon poliittinen ohjaus on siirretty yhteiselle lautakunnalle, joka toimii osana vastuukunnan organisaatiota.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevassa hallituksen esityksessä tarkasteltiin kuntien lakisääteisen ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteen sopivuutta kunnalliseen itsehallintoon (HE 51/2009 vp s. 26 - 27). Pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä usean vuosikymmenen ajan siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittavan tietyssä määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa.

Rakennusvalvontaan esitettävä organisointi on kuntien itsehallinnon näkökulmasta huomattavasti voimakkaammin kuntien omaa asemaa korostava kuin ympäristöterveydenhuoltoon säädetty. Rakentamisen toteuttamislupavaihe koskee valtakunnallisten rakentamisen olennaisten

teknisten vähimmäisvaatimusten täyttymisestä varmistumista eikä niiden viranomaisvalvonnassa ole kysymys paikallisesta harkinnasta. Sijoittamislupavaihe eroaa luonteeltaan teknisten määräysten noudattamisesta ja valvonnasta. Vaikka sijoittumisen harkinta perustuu myös lähtökohtaisesti oikeudellisten edellytysten olemassaolon todentamiseen, on sijoittamislupavaiheessa mukana myös paikallisia, kunnan omiin olosuhteisiin kytkeytyviä näkökohtia muun muassa kunnan kaavoituksen tilanteesta riippuen. On tärkeää säilyttää rakentamisen sijoittumisen harkinta kokonaisuudessaan peruskunnan määräysvallassa. Kunnilla on kuitenkin mahdollisuus kuntalain 8 luvun mahdollistamalla tavalla sopia vapaaehtoisesti kuntien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta. Kunnat voivat perustaa esimerkiksi yhteisiä virkoja (KuntaL 53 §).

Rakennusjärjestys on osa kunnille kuuluvaa alueidenkäytön ohjauksen keinovalikoimaa ja pakollinen. Nykyinen laki edellyttää, että rakennusjärjestyksen hyväksyy aina kunnanvaltuusto. Kuntalain säännökset huomioon ottaen valtuuston toimivaltaa ei voida rakennusjärjestyksen hyväksymisen osalta delegoida valtuustolta muulle kunnalliselle toimielimelle (KuntaL 14 ja 91 §). Myös jatkossa on syytä näin menetellä ja edellyttää rakennusjärjestyksen hyväksymiseltä valtuuston päätöstä.

Esityksessä ehdotettu tietomallimuotoinen alueidenkäytön suunnittelu ei vaikuta kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen päättää omasta hallintorakenteestaan. Ehdotettu sääntely edellyttää ainoastaan sitä, että kunnan kaavat tuotetaan valtakunnallisesti yhdenmukaisessa koneluettavassa tietorakenteessa. Kysymys olisi lähinnä kuntien alueidenkäytön suunnitteluun liittyvien tietojen muodon ja sisällön teknisestä yhdenmukaistamisesta ja siitä, että kunnat velvoitetaan huolehtimaan tästä. Tällä tavoitteella on myös valtiosääntöoikeudellisesti myönteisiä vaikutuksia, kun edistetään elinympäristöä koskevan tiedon saatavuutta ja ymmärrettävyyttä. Tämä lisää henkilöiden mahdollisuutta osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti.

12.20 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän laajentuminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävän laajentuminen tukisi osaltaan kuntalaisten ja muiden osallisten perusoikeuksien toteutumista. Tärkeitä perusoikeuksia tässä yhteydessä ovat ainakin ympäristöperusoikeus (PeL 20 §), yhdenvertaisuus (PeL 6 §) sekä oikeusturva (PeL 21 §). Ehdotettu muutos vahvistaisi ympäristöperusoikeuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei liity valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Myös oikeusturvan kannalta valvova viranomaisen vahvistuva rooli turvaisi yksilön oikeutta saada yhdenvertainen ja lainmukainen kohtelu.

ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamisella ei katsota olevan vaikutusta kuntien asemaan ja itsehallintoon kaava-asioissa. Valvontatehtävään ei – toisin kuin ennen 2017 tehtyä muutosta – kytkeytyisi kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää. ELY-keskuksen valvontatehtävä olisi pelkästään kuntien alueidenkäyttöä koskevien päätösten lainmukaisuuden valvontaa, eikä siihen sisältyisi kaavojen tai muiden päätösten sisällön tarkoituksenmukaisuuden harkintaa.

12.21 Maksut

Esityksessä ehdotetaan nykyisen kaltaisia säännöksiä viranomaisten oikeudesta periä lakisääteisiä julkisoikeudellisia maksuja. Esitetyt maksut ovat nykylain tapaan joko hakemusmaksuja tai pakollisia viranomaisaloitteisia maksuja. Tonttijakosuunnitelman hakemusasioiden käsittelymaksut (102 §) ja 240 §:ssä säädetyt rakentamislupamaksut ovat omakustannushintaan perustuvia hakemusten käsittelymaksuja, eikä niitä käsitellä tässä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa enemmälti.

Esityksessä esitettyjen pakollisten kehittämiskorvaus- ja hulevesimaksujen toimivaltasäännöksiä arvioidaan seuraavaksi perustuslain 121 §:n ja 81 §:ssä säädetyn veroja koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Nämä maksut voivat olla pakollisen ja viranomaisaloitteisen luonteensa ja mahdollisen huomattavan suuruutensa vuoksi omaisuudensuojaankin puuttuvia, jolloin sääntelyn on täytettävä lainalaisuuden periaatteeseen ja perusoikeusrajoituksiin liittyvän sääntelyn vaatimukset.

Voimassa olevan lain pakolliset kehittämiskorvaus- ja hulevesimaksut, jotka esitetään säilytettäväksi laissa, on tulkittu valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuiksi, ei veroiksi (PeVL 53/2002 vp, s. 3/I, PeVL 11/2014 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunta arvioi näiden maksujen, valtiosääntöoikeudellista maksuluonnetta niiden laatimisen yhteydessä vuosina 2002 ja 2014. Kehittämiskorvausta arvioidessaan valiokunta lausui korvauksessa olevan sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II):

Mainittujen maksujen maksuluonteen säilyminen on haluttu varmistaa tässä hallituksen esityksessä. Maksuista on säädetty maksusääntelyltä vaadittavalla tarkkuustasolla, joten maksuja koskevien säännösten tarkkuustaso ei vastaisi verolainsäädännön vaatimuksia, vaikkakin toteuttamismaksun osalta sääntely lienee monin osin seikkaperäisyydessään riittävää tässäkin mielessä.

Seuraavassa käydään läpi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä veroista ja maksuista ja arvioidaan, miten esitys maksuista täyttää valiokunnan viimeaikaisessa tulkintakäytännössä muodostuneet reunaehdot koskien suorituksen maksuluonnetta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö maksuista ja veroista on tarkentunut maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen ja vuoden 2002 kehittämiskorvausta koskevan säädösmuutoksen voimaantulon jälkeen. Lausuntokäytännöstä ovat merkityksellisiä erityisesti maksun kustannusvastaavuuteen, maksuperusteeseen, ositteluperusteeseen ja kaksinkertaisten maksujen perimiseen viittaavat lausunnot.

Lähtökohdat kunnallisten maksujen säätämisessä ovat pysyneet pitkään samoina. Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä kuntien oikeudesta periä maksuja. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta maksujen maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Kansalaisten aseman kannalta tilanne ei ole laadullisesti erilainen sen mukaan, peritäänkö vero tai veronluonteinen maksu valtiolle vai kunnalle (PeVL 5/1988 vp, s.2/I), sama koskee kansalaisen näkökulmasta myös maksuluonteisia suorituksia.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sekä kunnallisille että valtiollisille valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Valiokunta on edellyttänyt kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta, mutta myös yksilöitävyyden sekä pakollisuuden tai harkinnanvaraisuuden kriteerien katsotaan lähtökohtaisesti määrittävän tulkintaa siitä, onko kyseessä maksu vai vero. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (PeVL 11/2014 vp, s.6/I ja siinä mainitut lausunnot).

Jos kustannusvastaavuusperiaatteesta halutaan poiketa esimerkiksi siten, että maksu määräytyy maksuvelvollisen tulojen tai varallisuuden mukaan, maksua pidetään verona, jonka perusteista ja määrästä on säädettävä lailla. (PeVL 56/2010 vp, s. 3/I-II, lainkirjoittajan opas, kohta 11.4, Maksujen perusteista ja määrästä säätäminen). Valtiosääntöoikeudellisiksi veroiksi on tulkittu

maksut, jotka määräytyvät muun muassa seuraavilla perusteilla: yrityksen liikevaihto ja postilähetysten määrä (PeVL 56/2010 vp, s. 3/I-II), myyntituotto (PeVL 31/2012 vp, s.3/I) ja tuotteiden myynti- ja ostohinnan erotus (PeVL 17/2009 vp, s. 3I/II). Maksun perusteista, kuten arvioinnissa käytettävistä laskentaperusteista, pitää säätää laissa (ks. PeVL 15/2012 vp, s. 4/I-II) eikä perusteista voida sopia (ks. PeVL 1/2004 vp, s. 3/I-II).

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään arvioinut säännönmukaisesti veroiksi maksut, joilla on tarkoitus kattaa viranomaiskustannuksia yleiskatteisesti. Veroluonteisilla maksuilla voidaan kattaa sellaisia viranomaisten menoja, jotka aiheutuvat esimerkiksi terveydenhoidosta (PeVL 33/2018 vp, s. 3), valvontatehtävästä (PeVL 21/2018 vp, s. 3) tai julkisten kulkuväylien hoidosta (PeVL 46/2004 vp, s. 3/I-II). Rahasuorituksen mahdollisella käyttötarkoituksella ei ole kuitenkaan merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I, PeVL 12/2005, s.3 II).

Veronluontoisten maksujen tavoitteena ei ole aina lisätulojen kerääminen valtiolle, vaan veroa käytetään maksujen sijaan teknisistä syistä (PeVL 31/2012 vp, s. 3/I-II). Tavoitteena voi olla kerätä verolla summa, joka aiemmin on kerätty valvontamaksuilla viranomaistoiminnan kulujen kattamiseksi.

Vero voi olla suuruudeltaan pienikin, sillä maksuperusteen sääntelytapa ratkaisee, onko kyseessä maksu vai vero. Esimerkiksi opiskelijoiden terveydenhoitomaksu on alle 100 euron suuruinen vuotuinen vero ja sen suuruus määrätään siten, että valtion rahoitusosuudella ja terveydenhoitomaksun tuotoilla katetaan osin laissa tarkoitetut hyväksyttävät opiskeluterveydenhuollon kustannukset. (Ks. esim. PeVL 33/2018 vp, s. 3 ja laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta, SäädK 695/2019, luku 4) ja lain nojalla annettu asetus, SäädK 835/2020, 1 §).

Käytännössä merkittävä maksua ja veroa erottava peruste koskee rahasuorituksen vastikkeellista luonnetta. Kun viranomaistoiminnan kustannusten kattamiseksi peritään rahasuoritus vastineeksi asiakkaan saamasta maksullisesta palvelusta, on rahasuoritus luonteeltaan maksu. Tällainen maksu voidaan periä esimerkiksi tarkastuksesta (PeVL 31/2018 vp, s. 6 - 7), hulevesipalvelusta (PeVL 11/2014 vp, s. 6/II-7/I) tai velanhoidosta (PeVL 39/2006 vp, s. 2/II - 3/I). Sen sijaan edellä kuvattu yleiskatteinen, ei-yksilöidysti vastikkeellinen maksu viranomaisen toimintakulujen kattamiseksi on luonteeltaan vero.

Riittävä yhteys asiakkaan saamaan yksilöityyn palveluun ja sen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuviin kustannuksiin on maksuluonteen piirissä pysymisen edellytys. Vastikkeellisuus on osittain tulkinnanvarainenkin asia. Esimerkiksi tuntilaskutukseen perustuva maksu on täsmällisimmin vastikesuhteinen, mutta maksutaksoissa pyritään kuitenkin, ennustettavuuden lisäämiseksi, ryhmittelemään ja vakioimaan maksuja ja luomaan palveluryhmäkohtaisia maksuluokkia. Sekä maksuluokkamaksuissa että tuntilaskutuksessa maksun määrä perustuu yleensä edellisten vuosien kustannusten mukaan arvioituun tulevaan kustannustasoon.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rahasuorituksen valtiosääntöoikeudellisen maksuluonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus. Kuitenkin, mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelujen tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona (PeVL 11/2014 vp, s. 4/II).

Myös maksun ositteluperuste useiden maksuvelvollisten välillä on merkityksellinen. Ositteluperusteella on oltava yhteys kunkin saamaan palveluun ja sen tuottamisen kustannuksiin. Vastikkeeton ositteluperuste voi tarkoittaa sitä, että maksu tulkitaan perustuslakivaliokunnassa veroksi. Esimerkiksi eläketurvakeskuksen toiminnan kustannusten kattaminen maksuilla, jossa

osuus määräytyi maksuvelvollisessa eläkelaitoksessa vakuutettuina olevien henkilöiden työansioiden perusteella, oli valiokunnan näkemyksen mukaan vaikea nähdä korvauksena yksilöitävästä suoritteesta. Laista ei myöskään täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmennyt näiden rahasuoritusten määräytymisen perustetta eikä sitä, kenelle päätösvalta kuului. (PeVL 7/2007 vp, s. 2/II.) Samoin, kustannusosuuden määräytyminen pienemmäksi julkisten alojen ja eräiden muiden eläkelaitosten osalta verrattuna yksityisten eläkelaitosten osuuteen ja kustannusosuuden määräytyminen viime kädessä sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien vastuunjakoperusteiden mukaan oli ongelmallista, koska sääntely ei täyttänyt lakisääteisyyden vaatimusta ja kustannusosuuden määräytymisellä oli verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä. (PeVL 7/2007 vp, s. 2/II.)

Ositteluperusteen ei tarvitse olla aivan tarkka. Aiheuttamisperiaate, jossa kustannuksen aiheuttaneen palvelun saaja maksaa sitä vastaavan maksun, on merkki maksuluonteisuudesta (PeVL 12/2005 vp, s.3/II). Taksaan perustuvassa maksujärjestelmässä voidaan ottaa aiheuttamisperiaate huomioon, mutta järjestelmästä ei ole tarpeen tehdä tästä syystä tarpeettoman monimutkaista tai kallista (PeVL 11/2014 vp, s. 6/II).

Veron suuntaisessa maksussa ositteluperuste on ilmoitettava lain tasolla tarkasti. Esitystä oli esimerkiksi tarkennettava, kun kustannusten jakautuminen opiskelijoiden kesken, rahoitusosuuden jakaminen läsnäoleviksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden lukumäärällä, ei käynyt ilmi maksun suuruutta koskevasta lain pykälästä eikä asetuksen antajan toimivalta tältä osin ollut riittävän rajattua (PeVL 33/2018 vp, s. 3).

Veroakin koskevassa laissa on voitu säätää, että hallintomaksuina perittävän veron määrän ollessa todennäköisesti suurempi kuin viraston kustannukset, on viraston tarvittaessa määrättävä hallintomaksu siten alennettuna, ettei ylitettä todennäköisesti synny. Sääntelyn tavoitteena on ollut esityksessä hallita tilannetta, jossa Rahoitusvakausviraston toiminnasta aiheutuvien kustannusten ja maksujen määrää on vaikea ennakolta arvioida. (PeVL 35/2014 vp, s. 5/I.)

Maksua ei saa periä samoista kustannuksista useampaan kertaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa tienkäyttöverossa oli piirteitä sekä yleisestä verosta että tienkäyttöön kohdistuvasta maksusta. Maksuun viittasivat lain perustuminen vinjettidirektiivin käyttäjämaksuja koskevaan sääntelyyn ja rajaus, jonka mukaan ehdotettu laki ei tule sovellettavaksi, jos kuormaauton käyttämisestä tiellä peritään tienpidon rahoittamiseksi muuta käyttäjämaksua. Maksu oli tapauksessa yleiskatteinen, joten sen tulkittiin olevan jo sen perusteella vero (ks. PeVL 79/2018 vp, s. 4).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan toteuttamismaksun perusteita tarkennettavaksi nykyisestä edellä mainittujen lausuntojen vuoksi (21 luku, vrt. MRL 91 af §). Kaava-aluetta palveleva yhdyskuntarakentaminen, jonka tuottamiseksi toteuttamismaksua maksetaan, olisi pääasiassa toteutettava viimeistään samanaikaisesti asemakaava-alueen muun rakentamisen kanssa (156 §). Lisäksi saatu maksu olisi ehdotuksen mukaan osin tai kokonaan palautettava, jos yhdyskuntarakentamista ei olisi toteutettu olennaisilta osiltaan 15 vuoden kuluessa maksun maksamisesta (156 § 2 momentti). Nykylain mukaan kunnan on *pyrittävä* toteuttamaan toimenpiteet 10 vuoden kuluessa maksun saamisesta (MRL 91 d § 3 momentti). Tältä osin, jos laki olisi jätetty entiselleen, se olisi ollut kustannusvastaavuuden vaatimuksesta poikkeava suoritteen mahdollisesti jäädessä saamatta. Huomioon otettavia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia esitetään ehdotuksessa lisäksi selvennettäväksi niin, että maksun perusteena oleva rakentaminen olisi yksilöity laissa riittävän tarkasti. Lain toimenpideluetteloa ehdotetaan tämän vuoksi selkeytettäväksi (146 § vrt. MRL 91 d ja 91 e §).

Ehdotus sisältää myös tarkennuksen maksun ositteluperusteena käytettävän arvonnousun laskemiseen (145 §, vrt. MRL 91 c §). Esitettyjen tarkennusten arvioidaan vahvistavan toteuttamismaksun luonnetta valtiosääntöoikeudellisena maksuna ja lisäävän sääntelyn asianmukaisuutta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnot ositteluperusteista. Ositteluperuste on tosin edelleen arvonnousuperusteinen ja siten yksilöidystä vastikeosuudesta riippumaton. Sääntelyn säilyttäminen tältä osin nykyisen kaltaisena ei vaarantane suorituksen maksuluonnetta kokonaisarvioinnissa, joka sallii maksunkin osalta osittain veroluonteisuuden piirteitä.

Ehdotetussa maksussa ei voisi olla enää piirteitä sekä verosta että maksusta siltä osin, kun kunnalla on mahdollisuus periä samojen kustannusten rahoittamiseksi useampia maksuja. Tällainen osittain päällekkäisyys on koskenut tähän asti ainakin toteuttamismaksujen suhdetta voimassa olevan lain hulevesimaksusääntelyyn siltä osin, kuin molemmilla on voitu kattaa katujen ja muiden yleisten alueiden hulevesien hallinnan kustannuksia (ks. PeVL 11/2014 vp, s. 6/II ja MRL 103 n § vrt. ehdotuksen 133 ja 134 §). Epäselvempää on, pitäisikö myös katujen käyttämisestä perittäviä vuokratyyppisiä maksuja tarkastella tässä yhteydessä (ks. PeVL 12/2005 vp, s. 3/II). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaksinkertaisten maksujen riskin välttämiseksi, että toteuttamismaksuja saa periä vain kertaalleen ja vain silloin, kun samasta palvelusta ei peritä muita maksuja (147 §).

Sekä hulevesimaksuissa että toteuttamismaksuissa veroluonteisuuteen viittaa edelleen saadun palvelun yleiskäyttöisyys. Maksulla saatu palvelu on yleiskäyttöinen kun maksuperusteena on yleisön käyttöön tarkoitettujen yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien hankinta ja esirakentaminen. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut nimenomaisesti aiemmissa lausunnoissaan kantaa saadun palvelun yleiskäyttöisyyttä koskevaan kysymykseen. Lienee kuitenkin melko selvää, että mitä suurempi on palvelun käyttäjäkunta ja mitä suppeampi on maksuvelvollisten piiri, sitä suurempi on riski, että suorite tulkitaan luonteeltaan veroksi kustannusvastaavuuden puuttumisen vuoksi. Toteuttamismaksuilla kiinteistönomistajat saavat konkreettisena palveluna kulkutien (yleiskäyttöisten) katujen kautta omalle kiinteistölleen. Muiden yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden osalta saatu palvelu, kuten alueen asukkaita laajemminkin palveleva viheralue tai kokoomakatu, on luonteensa mukaisesti joko suppeampaa tai laajempaa käyttäjäkuntaa palveleva alue.

Laajemmat yksilöimättömät palvelut rahoitetaan yleensä verovaroin tai veronluonteisin maksuin. Esimerkiksi verona pidettiin merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi väyliä käyttäviltä aluksilta perittyä väylämaksua, kun määräytymisen perusteena oli aluksen nettovetoisuus ja jääluokka (ks. PeVL 46/2004 vp, s. 3/I-II). Esityksessä ehdotetaan kustannusvastaavuuden vuoksi nykyiseen tapaan säädettäväksi, että kustannuksia laskettaessa palveluiden joukosta rajattaisiin pois ne toimenpiteet, jotka palvelevat laajamittaisesti muitakin käyttäjiä kuin kyseisen asemakaava-alueen kiinteistöjä, rajaamalla kustannukset asemakaava-aluetta palveleviin toimenpiteisiin (146 §).

Myös maksujen tai verojen alennusperusteet kuuluvat lain tarkkuus- ja lainalaisuusvaatimusten ja yhdenvertaisuuden vaatimuksen vuoksi lailla säädettäviin asioihin. (Ks. PeVL 21/2020 vp, s. 7 ja PeVL 5/2008 vp, s. 5). Kunnat voivat päättää maksuja koskevista alennusperusteista ja kynnyksistä osin itse laatimin perustein. Päättäessään hulevesien vuosimaksuista (133 §) ja maapolitiikan maksuista (140, 142, 144 §) kuntien on otettava huomioon perustuslain, hallintolain ja kuntalain vaatimukset sekä ne tavoitteet ja tarkoitukset, joita maksujen perusteista säädettäessä maksuille on asetettu.

Perustuslakivaliokunta pitää maksun pakollisuutta yhtenä seikkana, joka on otettava huomioon rahasuorituksen vero- tai maksuluonnetta arvioitaessa. Suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit

täyttäviä oikeussubjekteja koskevat maksut voivat olla luonteeltaan pakollisia ja tämä voi viitata suorituksen veronluontoisuuteen. Käytännössä pakollisuus ei ole näyttäytynyt erityisen painokkaana kriteerinä kunnallisissa maksuissa, sillä ne on tulkittu yleensä maksuluonteisiksi niiden pakollisuudesta huolimatta (PeVL 11/2014 vp, s. 7/I, PeVL 12/2005 vp, s. 4/I, PeVL 53/2002, s. 2/I-II, PeVL 38/1998 vp, s. 8/I). Veroluontoinen kunnallinen maksu oli aikanaan perustuslakivaliokunnassa käsitelty rakennusmaamaksu, joka oli valiokunnan käsityksen mukaan asialliselta luonteeltaan vero, koska rakennusmaamaksu ei ollut välitön korvaus tietystä julkisyhteisön maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta (PeVL 5/1988 s. 1/II). Rakennusmaamaksu korvattiin kiinteistöverolla vuonna 1992, kiinteistöveroa koskeva hallituksen esitys (HE 50/1992 vp) ei ollut aikanaan lausuttavana perustuslakivaliokunnassa.

Kun julkisoikeudellisissa maksuissa ei ole edellytyksenä täysi kustannusvastaavuus, voidaan esityksessä ehdotettujen toteuttamismaksun ja hulevesimaksun arvioida täyttävän edelleen ja edellä kuvatuilla tarkennuksilla valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia maksuja koskevat vastikkeellisuuden ja kustannusvastaavuuden vaatimukset.

Pakottavien maksujen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin kuuluu myös sen arvioiminen, onko palvelun vastaanottaminen ja maksun maksaminen riittävän ennakoitavaa perustuslain omaisuudensuojasääntelyn tai elinkeinotoiminnan harjoittamisen kohdistuvien rajoitusten näkökulmasta (PeVL 31/2018 vp, s. 7). Muutenkin perittäessä yksilöiltä pakollisia viranomaisaloitteisia maksuja sen perusteella, että nämä omistavat kiinteistöjä, on otettava huomioon yleiset perusoikeuksien rajoitusperiaatteet.

Esityksessä esitetyt hulevesimaksut ja toteuttamismaksut voivat muodostua määriltään huomattaviksi, sillä molemmilla on tarkoitus kattaa niitä kuntien yhteensä noin 1,5 miljardin euron vuotuisia menoja (ks. esityksen Nykytilan kuvauksen kohta Maapolitiikan kuntatalous), joita asemakaava-alueiden yleisten alueiden ja tonttien hankkiminen, esirakentaminen ja infrastruktuurin rakentaminen kunnille aiheuttaa. Tällaiset maksut poikkeavat luonteeltaan esimerkiksi hallintoasioiden käsittelymaksuista, joiden perusteena käytetään yleensä viranhaltijoiden työajan käyttöön perustuvia laskelmia asioiden keskimääräisistä käsittelyajoista ja niiden kustannuksista ja joita koskeva maksuvelvollisuus syntyy vain, jos henkilö tekee aloitteen tai jättää hakemuksen. Hulevesien hallinnan vuoksimaksu kotitalouksille voi vaihdella maksun tähän asti käyttöön ottaneiden kuntien käytännöistä saatujen tietojen perusteella muutamasta 10 eurosta noin 2000 euroon vuodessa omakotitaloa kohden (ks. Kuntaliitto 2020 ja KHO 2021:12). Asemakaavan toteuttamismaksu voi olla euromäärältään vielä huomattavan paljon suurempi kertaluontoinen erä, useita satoja tuhansia tai miljooniakin euroja maanomistajaa kohden kertaluonteisena suorituksena (ks. YM 2020:4, s. 28, 73).

Esityksessä ehdotetuin maksujen kattosäännöin pyritään varmistamaan maksujen kohtuullisuus silloin, kun maksun vastikepohjana olevien julkisten palveluiden tuotantokustannukset nousevat niin suuriksi, että maksut voivat muodostua maksuvelvollisen kannalta kohtuuttomiksi. Hulevesimaksujen osalta ehdotetaan perusteluista nostettavaksi lain tekstiin vaatimus maksun kohtuullisuudesta. Toteuttamismaksuissa kohtuullisuus olisi nykyiseen tapaan varmistettu yhtäältä yhdyskuntarakentamisen kustannusten rajaamiseen liittyvin perustein (146 §), toisaalta arvonnousuun sidottun leikkurin avulla (144 §) ja kolmanneksi maksun maksuunpanon ajoittamissääntöjen avulla siten, että maanomistaja saa arvonnousun synnyttämän hyödyn ennen tai samanaikaisesti maksuvelvollisuuden laukeamisen kanssa (152 §). Lisäksi, hulevesimaksujen kohdalla, maksuvelvollisten piiristä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin, sillä voimassa olevasta laista ei käy ilmi, miten vastuu jakautuu kiinteistön omistajan ja haltijan kesken.

Toteuttamismaksun osalta esitys sisältää maksuvastuun nykylain mukaisen 500 kerrosneliömetrin alarajan alentamisen 250 kerrosneliömetriin. Alarajan muutoksella ei ole erityistä merkitystä

pohdittaessa maksuvelvoitteen maksu- tai veroluonnetta. Koska maksu olisi alarajalla kaikkein pienin, ei ole tarpeen harkita myöskään tämän muutoksen vaikutusta maksun euromääräisen kohtuullisuuden vaatimukseen, vaikka maksuvelvollisten piiri muutoksen myötä laajenisikin. Myöskään yhdenvertaisuuden kannalta maksullisuuden kynnyksen alentaminen ei ole ongelma, sillä rajan laskeminen pikemminkin edistää yhdenvertaisuutta kaava-alueen kiinteistönomistajien keskuudessa. Omaisuudensuojan näkökulmasta alarajan laskemista voitaisiin pitää ongelmana, jos omaisuudensuojasäännöksen katsottaisiin turvaavan omistajan oikeuden saada rakentaa esimerkiksi omia asumis- ja elinkeinotarpeitaan palvelevia rakennuksia joutumatta suorittamaan kaava-alueen yhteisten palveluiden rakentamisen kustannusten kattamiseksi pakollisia maksuja. Tällaista periaatetta ei kuitenkaan ole olemassa, ainakaan asiaa ei ole nostettu erityisesti esille niissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, jotka koskevat pakollista kustannuksiin osallistumista ja sääntelyn hyväksyttävyyttä (ks. esim. PeVL 11/2014 vp).

Toteuttamismaksua koskevassa esityksessä ehdotetaan lisäksi, että maksun enimmäismäärä olisi nykyisen 60 prosentin arvonnousun (MRL 91 f §) sijaan 70 prosenttia kiinteistön arvonnoususta (144 §). Maksuperusteen muutos vaikuttaa omaisuuden suojaa heikentävästi, jos mittana pidetään omistajan oikeutta saada kohtuullista tuottoa pääomalle. Arvonnousun suojaaminen ei kuitenkaan ole välttämättä perustuslain omaisuudensuojan ydinaluetta. Etenkin maaomaisuuden osalta asemakaavoituksen aiheuttaman arvonnousun siirtäminen kunnalle on tavanomainen tapa huolehtia siitä, että kunnilla on riittävästi rahaa muun muassa asemakaavoituksen aiheuttamiin julkisiin investointitarpeisiin. Ehdotettu säännös takaisi edelleen omistajalle 30 prosentin osuuden asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta, joka on enemmän kuin esimerkiksi lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa säännössä arvonnousun huomioon ottamisesta. Perustuslakivaliokunta on aikanaan katsonut lunastuslain täyttävän perustuslain omaisuudensuojasäännöksenkin vaatimukset (PeVM 14/1977) ja sittemmin todennut perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 7/2018 vp, s. 3), joten sen perusteella voidaan varovasti arvioida, että nyt esitettävä muutos prosenttilukuun ei ole perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastainen. Ne painavat ja välttämättömät yhdyskuntakehityksen ja kunnallisten palvelujen rahoittamisen tarpeet, jotka oikeuttavat määrittämään asemakaavoitettavan alueen lunastuskorvauksen suuruuden ottamatta huomioon kaavan tuomaa arvonnousua, lienevät vastaavasti sovellettavissa arvioitaessa tämän maksun muutoksen hyväksyttävyyttä.

Maksuperusteen muutos ei vaikuta ihmisten yhdenvertaisuuteen, siirtymävaihetta lukuun ottamatta, koska maksu on kaikille omistajille pakollinen ja maksuperuste on kaikille sama, jos kunta päättää sen periä eikä kunta aseta eri kaava-alueille eri maksuperusteita maapolitiikan ohjelmassaan. Uusi 70 prosentin sääntö voi osaltaan edistää yhdenvertaisuutta lunastusmenettelyn ja maksumenettelyn kohteena olevien maanomistajien välillä. Toisaalta 70 prosentin sääntö voi vähentää yhdenvertaisuutta eri pääomalajeihin sijoittavien henkilöiden välillä, kun maaomaisuuden arvoa vastaan voidaan periä maksuja, joita ei peritä muunlaisen pääoman arvonnoususta. Erilaisten pääomalajien erilainen kohtelu esimerkiksi verotuksessa on kuitenkin yhteiskunnassa tavanomaista.

Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajien velvollisuutta osallistua kunnan jäseniä suuremmalla panoksella lähipuistojen ja katujen rakentamiseen ei ole vuoden 2002 perustuslakivaliokunnan kehittämiskorvausta koskevassa lausunnossa (PeVL 53/2002 vp) pidetty sillä tavoin omaisuudensuojaa tai yhdenvertaisuutta heikentävänä, että siitä olisi nähty tarpeelliseksi lausua. Valiokunta ei ottanut erikseen kantaa myöskään arvonleikkausprosentin suuruuteen. Asemakaavoituksesta aiheutuvaan arvonnousuun kytketty maksu, kun osa arvonnoususta jää kiinteistönomistajalle, taannee omaisuudelle edelleen sellaisen kohtuullisen tuoton, joka on sopusoinnussa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan kanssa.

Esityksessä ehdotettujen hulevesi- ja toteuttamismaksujen arvioidaan olevan muutetussa muodossaan edelleen valtiosääntöoikeudellisia sekamuotoisia maksuja.

12.22 Rakennusoikeuden väheneminen ja maksut

Perustuslakivaliokunta piti maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevassa lausunnossaan aiheellisena täsmentää jatkossa sitä, miten myöhemmässä kaavanmuutostilanteessa otetaan huomioon kerran maksettu sopimusperusteinen korvaus tai kehittämiskorvaus, jos muutos merkitsee esimerkiksi aiemmin korvatun lisärakennusoikeuden supistamista (PeVL 53/2002 vp, s. 3/I).

Ehdotuksen mukaan toteuttamismaksu, joka vastaa asiallisesti kehittämiskorvausta, voidaan määrätä toimeenpantavaksi vasta ja vain siltä osin, kun tontille on haettu rakentamislupaa tai alue on luovutettu vastikkeellisella saannolla eteenpäin (152 §, ks. myös MRL 91 i ja j §). Lisäksi toteuttamismaksu on ennen sen maksuunpanoa rauetettava tai sitä on alennettava, jos asemakaavaa on muutettu maksun määräämisen jälkeen siten, että maksun perusteet ovat muuttuneet (154 §, ks. myös MRL 91 m-o §). Esitys sisältää lisäksi uuden säännöksen maksun palauttamisesta, jos maksun vastikkeena ollut yhdyskuntarakentaminen jää toteutumatta (156 §). Näiden säännösten arvioidaan turvaavan riittävästi maksuvelvollisten taloudelliset oikeudet kaavojen tai niiden toteutumisen muutostilanteissa.

Edellä ehdotetut säännökset eivät sido sopimustoimintaa, sillä maankäyttösopimuksissa voidaan sopia laista poikkeavasti paitsi maksujen määrästä myös maksujen maksamisen ajankohdasta ja muistakin 21 luvun toteuttamismaksua koskevista säännöksistä. Sopimusosapuolet voivat sopimuksessaan kuitenkin varautua rakennusoikeuden vähenemisen mahdollisuuteen asemakaavan muuttamisen vuoksi, vastaavasti kuin sopimuksissa varaudutaan tyypillisesti siihen, että kunnan asemakaavapäätöstä ei tehdäkään ja että kaava ei rakennusoikeuden osalta vastaakaan ennakoitua. Näin ollen esityksessä ei ehdoteta erityistä sopimusperusteisten maksujen palauttamista koskevaa säännöstä kaavojen muutostilanteisiin.

12.23 Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, että perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista vain koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta. (PeVL 15/2020, s. 4.)

Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtio ei antaessaan tehtäviä kunnille vapaudu perusoikeuksien toteuttamisen vastuusta, vaan valtiolle jää rahoitusvastuu. Rahoitusperiaate kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa, ja käytännössä sitä toteutetaan valtionosuuslainsäädännöllä. Rahoitusperiaatteen nähdään koskevan valtion ja kuntien välisiä suhteita. Maksutulot sen sijaan koskevat kunnan ja palvelun käyttäjän välistä suhdetta. (Matikainen Tanja, Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana, Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta, Yliopistollinen väitöskirja, Helsinki 2014, s. 23 ja 132.)

Esityksessä ei ehdoteta merkittäviä muutoksia kuntien kaavojen toteuttamisen tehtäviin, kuten hulevesien hallintaan tai katujen ja puistojen rakentamiseen. Jos rahoitusperiaate ymmärretään

valtion tehtäväksi osoittaa valtion rahoja kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, ei muutoksella kunnan omien tulojen tulo-osuuksien välillä suuntaan tai toiseen olisi merkittävää vaikutusta rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on huomattava, että nyt esitetty lakiehdotus ei kuulu valtionosuuslain soveltamisalan piiriin, joten mahdollisia maksutulojen menetyksiä tai lisäyksiä ei huomioida valtionosuuslaskelmissa.

Ei-valtionosuustehtävien rahoittamisen kunta joutuu järjestämään niiden eri tulolähteiden avulla, joita kunnalla on yleisesti olemassa toimintansa rahoittamiseksi. Esitettävään lakiin perustuvien yhdyskuntarakentamisen palvelutehtävien rahoitus voi kunnasta riippuen tapahtua esimerkiksi maankäyttömaksuilla, tontinmyyntituloilla, kiinteistöverolla, kunnallisveroilla, katujen kunnossa- ja puhtaanapitolain mukaisilla maksuilla, valtionosuuksilla tai muilla tuloilla - tavan valinta on pitkälti kunnan itsehallintoon kuuluva asia.

Esitetyistä kaavojen toteuttamisen tehtävistä kunnalle eniten kuluja aiheuttavat arviolta katujen rakentamisen ja ylläpidon kustannukset. Suomessa oli aiemmin voimassa kadunrakentamisen maksu, joka korvattiin vuonna 1992 eräiden muiden verojen ja maksujen ohella kiinteistöverolla. Uudistus merkitsi yksinkertaisempaa järjestelmää verovelvollisen, veronsaajan ja myös verotuksen toimittavan hallinnon kannalta (HaVL 2/1992 vp, s. 1/II). Samalla katujen rakentamisen ja ylläpidon osalta poistui sen kustannuksia kattamaan tarkoitettu maksurahoituspohja. Kiinteistöveroa ei säädetty käytettäväksi kadunrakentamisen kustannusten kattamiseen, vaan siitä tuli yleiskatteinen, kunnan kaikkien menojen kattamiseen tarkoitettu kunnallinen vero. Lakia säädettäessä todettiin ehdotetun kiinteistöveron turvaavan kuntien aiemmin keräämät vastaavat tuotot varsin hyvin jo keskiarvoprosenteilla (HaVL 2/1992 vp, s. 1/II – 2/I). Sittemmin katujen rakentamiseen, ei kuitenkaan ylläpitoon, on luotu edellä mainittu kustannusperusteinen kehittämiskorvaus, joka on tässä hallituksen esityksessä muutettu nimeltään toteuttamismaksuksi.

Maksuilla ei kateta kaikkia kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, vaan osittain kustannukset katetaan edellä kuvatusti veroilla tai muilla kunnan tuloilla. Kuntien erilaiset olosuhteet ja kuntien erilaiset maapolitiikan toimintatavat voivat johtaa hyvinkin erilaiseen maapolitiikan ja toiminnan menon- ja tulonmuodostukseen. Maankäyttösopimuksia suosiva kunta voi rahoittaa kadunrakentamista ajatuksellisesti enemmän maankäyttösopimusmaksuin, siinä kun raakamaata hankkiva kunta käyttää samaan tarkoitukseen ajatuksellisesti enemmän tontinmyyntituloja. Sopimusmenettelyä on pidetty vaihtoehtona perinteiselle maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai lunastamalla hankkii omistukseensa maan ennen kaavoitusta. Kunta luovuttaa tällöin maan asemakaavoitettuna, jolloin tonttien luovutushinnalla voi ajatuksellisesti kattaa paitsi maan hankintakulut myös kaavan toteuttamisesta koituvat kustannukset (HE 167/2002 vp, 91 b §:n yksityiskohtaiset perustelut). Kuten edellä todettiin, vastaavuudet ovat vain ajatuksellisia, koska maapolitiikan menoja ja tuloja ei ole lailla sidottu toisiinsa muutoin kuin maksujen osalta.

Esityksen Taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa arvioidaan, että katujen ilmaisluovutusvelvollisuudesta luopuminen aiheuttaa järjestelmää hyödyntäneissä kunnissa keskimäärin alle 1 euron vuotuisen menoerän asukasta kohden, vaihteluvälin ollessa 0:sta 3 euroon yksittäisten kuntien kohdalla. Osalle kunnista arvioidaan aiheutuvan edellä mainitun katujen siirtymäsäännöksen aiheuttaman menettelyiden loppuunsaattamisen vuoksi hallinnollisia kustannuksia, jotka voivat olla useita tuhansia tai kymmeniä tuhansia euroja kuntaa kohden vuodessa, kunnes menettelyt saadaan loppuunsaatetuiksi siirtymäkauden aikana. Hulevesi- maankäyttö- ja toteuttamismaksujen perusteiden tarkennusten ja muutosten osalta mahdollista vaikutusten vaihteluita aiheuttavat kuntien olosuhteiden lisäksi esimerkiksi kunnan maapoliittinen linjaus siitä, paljonko kunta kehittää asemakaavoituksen avulla omia maa-alueitaan ja paljonko asemakaavoja

laaditaan yksityisten omistamille alueille. Muutosten vaikutuksia kuntien talouteen ja hallintoon arvioidaan tarkemmin esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa.

Ehdotettujen maksusäännösten muutosten aiheuttamat mahdolliset tulonmenetykset jäävät arviolta kunnissa siinä määrin pieniksi, että esitetyillä lainmuutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kuntien talouteen tai talouden hoitamiseen kokonaisuudessaan rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta merkityksellisellä tavalla.

12.24 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Kuntalain 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävä, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi meripelastustointa tai operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta julkisena hallintotehtävänä (PeVL 24/2001 s. 4/I; PeVL 58/2010 vp s. 4/II), samoin viranomaisen neuvontapalvelua (PeVL 11/2006 vp s. 2), lupa- ja rekisteröintitoiminnan avustavia tehtäviä (PeVL 2/2018 vp, s. 3 - 4) ja ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä (PeVL 46/2002 vp, s. 9—10).

Alueidenkäytön suunnittelu ja julkinen rakennusvalvonta ovat kokonaisuudessaan merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Kaavoitusvalta säilyisi uudessa laissa kunnilla, joiden rooli pikemminkin nykyiseen verrattuna vahvistuisi, kun maakuntakaavassa keskityttäisiin selkeästi maakunnallisiin kysymyksiin. Myös kaupunkiseutusuunnitelma uutena suunnitteluinstrumenttina korostaisi kuntien roolia yhdyskuntien ja seutujen alueellisesta kehittämisestä vastuullisina toimijoina.

Rakentamisen aikainen julkinen valvonta noudattaisi nykyisen lain mukaista sääntelyä. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi säädettäisiin nykyiseen tapaan valvoa yleisen edun kannalta rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan siitä annettuja säädöksiä tai määräyksiä. Rakennuksen tai sen osan käyttöönotto edellyttäisi viranomaisen hyväksyntää. Nykyisen lain mahdollistamat asiantuntijatarkastus (MRL 150 b §) ja ulkopuolinen tarkastus (MRL 150 c §) on tarkoitus säilyttää. Niissä molemmissa hyödynnetään yksityisen asiantuntijatahon osaamista osana rakennustyön suunnitelmanmukaisuutta. Viranomaisen rooli on kuitenkin vahva niin että asiantuntijatarkastus edellyttää viranomaiselle tehtävää hakemusta ja ulkopuolinen tarkastus perustuu viranomaisen vaatimukseen. Lisäksi tarkoitus on säilyttää erittäin vaativiin rakennushankkeisiin sovellettava erityismenettely, joka perustuu viranomaisen nimenomaiseen päätökseen. Lain mahdollistamaa rakennuttajavalvontaa on käytetty verrattain harvoin. Rakennuttajavalvonnassa viranomainen antaa hakemuksesta rakennushankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa rakennustyötä kokonaan tai osittain itse viranomaiselle esitettävän valvontasuunnitelman mukaisesti (MRL 151 §). Myönnetty rakennuttajavalvonta ei kuitenkaan supista rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa, ja viranomainen voi myös rakennuttajavalvonnan perua. Loppukatselmus vaaditaan joka tapauksessa. Rakennuttajavalvonta ei ole mahdollinen asuinrakentamisessa.

Kaavojen toteuttamisen tehtävistä tavallisen tai merkittävän julkisen vallan käytön tehtävät on osoitettu ehdotetussa laissa viranomaiselle. Esityksessä ei siten ole tarpeen arvioida tältä osin

ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään. Perustuslain 124 §:n noudattamista koskevana kysymyksenä ei liene tarpeen arvioida myöskään kuntien sopimuksia maankäyttömaksuista. Toiminnasta vastaava taho, kunta, on sopimuksia solmiessaankin luonteeltaan julkisoikeudellinen yhteisö ja osa viranomaiskoneistoa, vaikkakin julkisoikeudellisista maksuvelvoitteista sovittaisiin kunnan yleisen toimialan toimivaltuuksin ja sopiminen olisi ainakin osin yksityisoikeudellista (ks. KKO 2016:8, kohta 17). On epäselvää, onko perustuslain 124 § merkityksellinen tällaista tilannetta arvioitaessa. Esityksessä on lähdetty siitä, että suhdetta 124 §:ään ei ole tarpeen arvioida tältä osin.

12.25 Sopimusperusteiset maankäyttömaksut

Esityksessä on mukana voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momenttia vastaava pykälä, jonka mukaan kunta voi maankäyttösopimuksin sopia, lain 21 luvussa säädettyjen toteuttamismaksua koskevien tarkempien säännösten rajoittamatta, laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (140 §). Kuntien maankäyttösopimuskäytäntöjä on kuvattu esityksen nykytilaa koskevassa kohdassa Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen ja Sääntelyn oikeudellinen arviointi sekä maankäyttösopimuksia koskevassa erillisessä selvityksessä (YM 2020:4, s. 3031.)

Seuraavassa arvioidaan edellä mainitun sopimusvapaussäännöksen suhdetta perustuslain 2 ja 80 §:n lailla säätämisen vaatimuksiin ja säännöksen suhdetta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan ja muihin perusoikeuksiin sekä perustuslain 81 ja 121 §:ssä säädettyihin maksuista ja veroista säätämisen vaatimuksiin.

Pohjana arvioinnille on perustuslakivaliokunnan antama lausunto maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvausta ja maankäyttösopimuksia koskevista pykälistä (PeVL 53/2002 vp) sekä valiokunnan aiempi lausunto maankäyttösopimuksista (PeVL 38/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyä sopimusvapauden osalta perustuslain mukaisena. Lausunnoissa tuodaan lähinnä esille huoli siitä, onko mahdollista, että sopimuksin sovitaan julkisen vallan, lähinnä kaavoitustoimivallan, käytöstä tavalla, joka koetaan epäasialliseksi suhteessa päätöksenteon lakisääteisiin perusteisiin. Sopimisen katsottiin voivan vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta (PeVL 38/1998 vp, s. 8/I) tai ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PeVL 53/2002 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta ei edellä mainituissa lausunnoissaan nostanut esille maankäyttösopimusten suhdetta perustuslaista johtuviin sääntelyn lainalaisuutta edistäviin tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimuksiin (PL 2 ja 80 §) tai siihen, missä määrin julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkioikeudellisesta maksuvelvollisuudesta voidaan sopia. Myöskään perustuslain maksuja ja veroja koskeviin vaatimuksiin (PL 81 ja 121 §) ei valiokunnassa kiinnitetty huomiota sopimusten osalta esimerkiksi sen arvioimiseksi, voiko sopimuksin toimeenpannusta maksusta tulla veronluonteinen, jos se nousee huomattavasti yli sen, mitä yhdyskuntarakentamisen palvelun tuottaminen kunnalle kulloinkin maksaa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (HE 167/2002 vp) sopimustoimivallasta säätämisen avointa tapaa ei myöskään käsitelty aikanaan erikseen. Mainitun hallituksen esityksen perusteluissa todetaan perustuslain 80 §:ää koskevassa kohdassa lähinnä, että ehdotus sisältää säännökset maankäyttösopimuksista ja maanomistajan kustannusvastuusta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan yleisesti lakiehdotuksen sisältävän täsmälliset säännökset kunnan toimivallasta suhteessa kaavan toteuttamisen kustannuksiin ja maanomistajan velvollisuuteen osallistua niihin.

Lakiehdotuksen 139 §:n mukainen lakisääteinen osallistumisvastuu on merkityksellinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja 18 §:n elinkeinovapauden kannalta, sillä sen nojalla voidaan määrätä maksu, joka vaikuttaa maanomistajan asemassa toimivan yksilön tai yrityksen taloudelliseen asemaan. Säännöksellä on merkitystä myös, kun arvioidaan ehdotuksen 140 §:n mukaista sopimusvapautta. Vuoden 1998 hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) ei vielä ollut 139 §:ää vastaavaa perussäännöstä maksuista, joten sopimusvapauden suhdetta maksuihin ei silloin arvioitu. Vuoden 2002 hallituksen esityksessä (HE 167/2002 vp) maksuja koskeva perussäännös on, mutta sen suhdetta sopimusvapauteen ei pohdita tarkasti. Esityksen säädösjärjestysperusteluissa todetaan lakiehdotuksen turvaavan yhdenvertaisuuden sopimusmenettelyn ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kehittämiskorvaus on kustannusperusteinen maksu ja että siihen liittyvä arvonleikkausperuste on lähinnä ositteluperuste ja kohtuullisuuden turvaava säännös. Toisaalla 91 b §:n perusteluissa korostetaan, että sopimuksin voidaan poiketa kehittämiskorvauksen perusteluista, jota kohtaa kuitenkaan säätämisjärjestysperusteluissa ei erityisesti nosteta esille.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmissa lausunnoissaan arvioinut sopimussääntelyä niin seikkaperäisesti, että nyt esitetyn ja aiempaa vastaavan sopimusvapaussääntelyn voitaisiin sinänsä, ilman uutta arviointia, todeta olevan perustuslain vaatimusten mukainen. Lisäksi kyseiset lausunnot ovat noin 20 vuoden takaa ja valiokunnan lausuntokäytäntö ja kuntien maankäyttösopimuskäytäntö ovat sen jälkeen kehittyneet. Viimeistään lain kokonaisuudistuksessa on yleensä tarpeen käydä läpi lain vanhojenkin säännösten perustuslainmukaisuus (ks. PeVL 27/2018 vp, s. 4 ja PeVL 22/2020 vp, s. 7).

Sopimusvapautta arvioitaessa lakiehdotuksen 139 §:ssä säädetty kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen on perussäännös, johon sopimusvapaussäännöstä on peilattava. Mainitussa 139 §:ssä säädetään asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajan, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä, velvollisuudesta osallistua asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Tätä velvollisuutta kutsutaan säännöksissä omistajan osallistumisvastuuksi ja se muodostaa siten myös ehdotuksen 140 §:n 2 momentissa säädetyn sopimustoimivallan perustan.

Osallistumisvastuu kohdistuu niihin tahoihin, jotka kulloinkin omistavat asemakaavoitettavalla alueella kiinteistöjä. Koska kiinteistön omistaja voi olla ja usein onkin luonnollinen henkilö tai muu yksityinen taho, on perustuslakivaliokunnan sääntelyn kohdetta (yksityishenkilö) koskevat lausunnot ja lausunnot sääntelyn selkeydestä otettava huomioon. Säännösten on täytettävä perustuslain 2 §:n ja 80 §:n vaatimukset selkeydestä, lakitasoisuudesta ja sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Näiden vaatimusten täyttymisestä huolehditaan osaltaan osallistumisvastuuta tarkentavilla säännöksillä, etenkin 142 – 148 §:ssä.

Sopimustoimintaa edellä mainitut tarkemmat osallistumisvastuun säännökset eivät kuitenkaan sido, vaan kunta ja sopimuskumppani voivat sopia maksusta toisin. Sopimustilanteissa sovellettavaksi jääkin lähinnä 139 §, joka on luonteeltaan osallistumisvastuun perustava perussäännös.

Jotta yksilön velvollisuuksia täsmentävien säännösten soveltamatta jättämisen voidaan todeta olevan valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, on tarkasteltava kahta asiaa. Ensinnäkin sitä, onko 139 § perussäännöksenä jo sinänsä riittävän täsmällinen yksilön velvollisuuksien perusteita ja julkisen vallan käyttöä koskeva säännös. Toiseksi on tarkasteltava sitä, millaisissa tilanteissa ja missä määrin sopimuksin ja suostumuksin voidaan laillakaan sallia poikettavan julkista vallankäyttöä koskevista tarkoista säännöksistä. Lisäksi on tarkasteltava sitä, voiko sopimus tai suostumus olla sellainen tekijä, jolla tavanomaista suurempi lain avoimuus on perusteltavissa,

kun sääntelyn perustuslainmukaisuutta arvioidaan perustuslain 2 ja 80 §:n edellytysten täyttymisen näkökulmasta.

Lähtökohta on, että toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 1/2018 vp, s. 8 ja PeVL 30/2010 vp, s. 6/II). Julkisen vallan käyttämistä sisältävistä tehtävistä on säädettävä laissa siten, että tehtävän ei katsota vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon takeita. Kun keskeisistä asioista on säädetty suhteellisen täsmällisesti laissa, voidaan laissa oikeuttaa muista vähäisistä tehtävistä sopiminen (ks. PeVL 47/2005 vp, s. 6).

Perusoikeusrajoituksia tarkoittavan sääntelyn kohdalla rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista, sillä tavoitteena on muun muassa, että lain säännökset antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Ennustettavuutta on korostettu erityisesti elinkeinotoimintaa koskevissa lausunnoissa. Ennustettavuuden kannalta merkitystä on silläkin, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. (PeVL 69/2014 vp, s. 2/I.) Kun velvollisuus koskee yksityistä toimijaa, tulee pyrkiä siihen, että velvollisuuden perusteet samoin kuin velvollisuuden edellytykset, ehdot ja rajoitukset sekä velvoitettava henkilöpiiri ilmenevät riittävän selvästi suoraan laista (PeVL 1/2004 vp, s. 3). Perusteltujen odotusten suoja palautuu perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, jolloin, ennustettavuuden lisäksi, siirtymäajat ovat tärkeitä keinoja antaa toimijoille aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin uusien velvoitteiden osalta (PeVL 58/2010, s. 6/II).

Ehdotuksen 139 §:ssä säädetään velvoitettujen piiristä, osallistumisen aineellisesta kynnyksestä, velvollisuuden tavoitteesta ja mahdollisesta ylärajasta sekä siitä, että velvollisuuden perusteista säädetään jäljempänä tarkemmin.

Ehdotetussa 139 §:ssä velvoitettava *henkilöpiiri* on täsmällisesti säännelty, kun se koskee säännöksen mukaan tietyn asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajia. Vaikka kunnalla on laaja harkintavalta sen suhteen, koska, minne ja millä aluerajauksilla se laatii asemakaavoja, on velvoitettujen piiri kuitenkin selkeästi rajattu ja tunnistettavissa siinä vaiheessa, kun asemakaavasta päätetään.

Velvollisuuden syntymisen *edellytyksenä on* merkittävä maan arvonnoususta aiheutuva hyöty. Tämä edellytys rajaa osaltaan säännöksen soveltamisalaa ja viranomaisen toimivaltaa. Hyödyn merkittävyys on tosin arvionvarainen asia ja merkittävyydestä voidaan olla perustellusti eri mieltä. Kyseisessä perussäännöksessä ei täsmennetä hyödyn merkittävyyttä esimerkiksi suhteuttamalla se johonkin asiaan tai arvoon, sillä näistä asioista säädetään tarkemmin jäljempänä samassa luvussa (142 - 147 §). Merkittävyys ei vaikuttaisi olevan yksinään riittävän täsmällinen edellytys, jotta se voisi olla huomattavan maksuvelvollisuuden ainoa laissa säädetty peruste.

Kolmanneksi, säännöksen soveltamisalaa rajaa sen tavoitetta kuvaava ehto, jonka mukaan omistajalla on velvollisuus osallistua *asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen*. Säännöstä voisi tulkita siten, että se luo maksulle kustannusperusteisen ylärajan. Toisaalta, avoimeksi jää vielä, mitä kustannuksia sillä tarkasti ottaen tarkoitetaan ja miten määritellään ne osuudet, joilla kukin omistaja osallistuu kustannusten kattamiseen. Näitä koskevat tarkemmat säännökset löytyvät jäljempää samasta luvusta (143, 145, 146, 147 §).

Ehdotetussa 139 §:ssä ei ole asetettu maksulle kohtuullisuuden varmistavaa ylärajaa. Tällöin osallistumisvastuu voisi ylittää esimerkiksi omistajan maan arvonnoususta saaman hyödyn, vaikka maksu pysyisikin niiden yhdyskuntarakentamisen kustannusten rajoissa, joita kunnalle

alueen toteuttamisesta aiheutuu. Maksuvelvollisella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kunnalle aiheutuvien kustannusten suuruuteen, joten kohtuullisuus jäisi sen varaan, mitä kustannukset kulloinkin käytännössä olisivat. Maksun kohtuullisuuden turvaava säännös olisi tarpeen omaisuuden suojan vuoksi ja perusoikeusrajoitusta koskevan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen varmistamiseksi. Kohtuullisuudenkin osalta tarkempi sääntely löytyy jäljempää samasta luvusta (144 §).

Säännöksen tarkkarajaisuuden riittävyyttä arvioitaessa lienee merkitystä myös sillä, että osallistumisvastuu voi olla huomattavan suuri, useita satoja tuhansia tai miljoonia euroja maanomistajaa kohden ja että asemakaavan laatiminen tietylle alueelle on kunnan oma-aloitteisessa toimivallassa. Maata potentiaalisella asemakaava-alueella omistavan taho voi olla luonnollinen henkilö, joka omistaa asemakaavoituksen piiriin tulevan kiinteistön esimerkiksi asumistarkoituksessa. Tällaisen henkilön selonottovelvollisuutta sääntelyn sisällöstä soveltamiskäytäntöineen ei voida asettaa yhtä korkealle kuin ammattimaisen toimijan selonottovelvollisuutta.

Voimassa olevan lain aikana muodostuneet sopimuskäytännöt oletettavasti jatkuvat, jos sääntely ei sopimusvapauden osalta muutu. Sopimuskäytännöissä maksuista sovitaan yleisesti siten, että maksun perusteena käytetään asemakaavoituksen aiheuttamaa arvonnousua. Sen sijaan 91 a §:ssä säädettyä toista perustetta, osallistumista kyseisen alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, ei näytetä käytettävän maksun määrää koskevana tarkentavana perusteena lain soveltamiskäytännössä. Esimerkiksi sopimuksia tehtäessä ei tyypillisesti eritellä, mitä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia kyseinen asemakaavahanke aiheuttaa, eikä maksuja sidota tällaisten kustannusten määriin (ks. esim. KKO 2016:8, KHO 2021:24 ja YM 2020:4, s. 30 - 33).

Maksuja koskevan maankäyttösopimuksen on tulkittu olevan, ainakin korkeimman oikeuden käytännössä, luonteeltaan sellainen yksityisoikeudellinen sopimus, jota solmittaessa laissa säädetyt maksuperusteet eivät sido sopimusosapuolia kuin väljästi ja jossa on sallittua käyttää esimerkiksi arvonnousua yksinomaisena maksuperusteena (KKO 2016:8, kohdat 17-19, 26, 32, 34).

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt maankäyttösopimuksia ratkaisukäytännössään lähinnä kunnallisvalitusasioina. Sen ratkaisukäytännöstä ei voida vielä selkeästi päätellä, mikä on tulkintalinja maksuista sopimisen lakisääteisten rajojen osalta. (ks. nykytila, kohta Sääntelyn oikeudellinen arviointi ja KHO 2021:24)

Sopimussääntelyn perustuslainmukaisuutta arvioitaessa ei voida luottaa siihen, että vakiintunutta tapaa noudattava sääntely olisi osoitus ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 16/2018 vp, s. 3). Myöskään olemassa olevat ylimpien tuomioistuimien ratkaisut aihealueelta eivät sinänsä riitä sen arvioimiseen, onko sääntely sillä tavalla perustuslain mukainen, miten perustuslakivaliokunta asiaa tarkastelee lakien säätämisvaiheessa. Näin siitä huolimatta, että tuomioistuimien tehtävänä on antaa etusija perustuslain säännöksille, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §).

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ei voida todeta varmasti, että 139 § olisi riittävän täsmällinen sopimusten solmimista ohjaava perussäännös perustuslain 2 ja 80 §:n vaatimusten täyttämiseksi, kun tavoitteena on kerätä julkisoikeudellisia yhdyskuntarakentamisen maksuja sopimuksen keinoin. Sopiminen ja muiden oikeustoimien tekeminen on sinänsä yksilöiden vapaan tahdon varassa ja sallittua. Mainitussa pykälässä ei säädetä kuitenkaan rajoituksista yleiseen sopimisvapauteen, vaan pikemminkin siitä, miten kunta ja tämän sopimuskumppani saavat poiketa lain maksuvelvollisuutta koskevista säännöksistä sopimuksin. Näin ollen tarkasteltava

perusoikeussäännös ei ole niinkään sopimusvapautta turvaava perustuslain 15 § kuin ne perustuslain säännökset, jotka koskevat lainalaisuutta ja viranomaisen oikeutta solmia sopimuksia julkista vallan käytön alalla.

Viranomaisen tehtävät ja toimivalta perustuvat aina lakiin (PL 2 §), eikä viranomainen voi tehdä yksityisoikeudellisia sopimuksiakaan tehtäviensä ja toimivaltansa ulkopuolisiin tarkoituksiin pyrkien. Kunnat, jotka ovat maankäyttösopimusten yhtenä osapuolena, ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka voivat edustajiensa välityksellä pätevästi sitoutua sopimuksin ja muin oikeustoimin. Kuntien osalta yleistä sopimusvapautta rajaavat kuitenkin kunnan perustuslaissa ja kuntalaissa säädetty tarkoitus ja tehtävät sekä lakeihin perustuvat kunnan tehtäviä ja toimivaltaa koskevat muut säännökset.

Lain 140 §:n 2 momentin mukaisessa sopimusvapaudessa on oikeudellisesti kyse siitä, että osapuolet voivat julkisoikeudellisen maksun määräämisen sijaan sopia velvollisuuden täyttämisestä. Säännöksessä luodaan kunnalle lain toimeenpanosta vastaavana viranomaisena oikeus olla sopimustilanteissa soveltamatta maksullisuuden tarkempia perusteita koskevia pykäliä. Säännös ei sen sijaan luo kunnalle oikeutta poiketa kuntalaista tai muustakaan kuntaa koskevasta lainsäädännöstä yleisemmin.

Sopiminen edellytyksenä merkitsee yksilölle mahdollisuutta kieltäytyä sopimuksen solmimisesta ja oikeutta vaikuttaa osaltaan sopimuksen sisältöön. Sopimismahdollisuus voidaan nähdä jossain määrin lievemmäksi yksilön oikeuksiin puuttumisen keinoksi kuin maksun määrääminen. Toisaalta, jos sopimukseen ei päästä, voi kunta joka tapauksessa määrätä maksun tai, tietyissä tilanteissa, jättää kyseisen kiinteistönomistajan alueen asemakaavoituksen ulkopuolelle. Sopimisen tilanne onkin usein sellainen, että täydestä sopimusvapaudesta ei voida puhua. (Ks. myös Mäkinen Eija, Kaavan toteuttamiskustannukset, kaavoitusarvomaksu, sääntelyn vaihtoehdoista, Edilex, s.4-6, 9-10).

Perustuslakivaliokunta on monesti lausunut, onko ollut hyväksyttävää säätää mahdollisuudesta suostumuksin tai sopimuksin sopia julkisen vallan käyttöä koskevista asioista ja millaisia vapauksia laissa voidaan suostumuksen ja sopimisen suhteen antaa. (Ks. esimerkiksi suostumuksesta PeVL 1/2018 vp, s. 8, PeVL 30/2010 vp, s. 6/II ja siinä mainitut lausunnot ja PeVL 20/2020 vp, s. 6 8 sekä sopimisesta PeVL 60/2018 vp, s. 13, PeVL 5/2017 vp s. 8 9, PeVL 6/2006 vp, s. 4/III, PeVL 47/2005 vp, s. 56, PeVL 1/2005 vp, s. 3/III, PeVL 11/2002 vp, s. 67).

Perustuslakivaliokunta on tuonut lausunnoissaan esille ensinnäkin sen perustuslaista johtuvan rajoituksen, että sopimuksin ei voida lähtökohtaisesti poiketa laista. Esimerkiksi sopimusperusteiset suunnitelmat ovat alisteisia päätöksenteon lakisääteisille perusteille (PeVL 11/2002 vp, s. 6/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut monesti viranomaisten sopimustoimivallan suhdetta lainalaisuuden vaatimukseen, kun sopimusmenettelyä käytetään hallinnossa lain täytäntöönpanon tukena. Tällainen sopiminen on luonteeltaan teknistä ja lain säännöksiä toimeenpanevaa eikä se tyypillisesti edusta sopimusvapauteen kuuluvaa vapaata harkintavaltaa. Esimerkiksi teknistä käyttöoikeutta koskeva sopimustoimivalta saattoi tarkoittaa vain käytännön menettelyistä sopimista (PeVL 60/2018 vp, s. 13). Ministeriölle laissa säädetty sopimuksentekovaltuutus on voinut koskea vain kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä, sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. (PeVL 5/2017 vp, s. 8). Edes virka- ja työehtosopimuksin ei voida sopia ilman, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään aina lailla (PeVL 1/2005, s. 3/II). Jos lainkohdassa on mainittu

asioita, joista voidaan työehtosopimuksilla sopia toisin, on välttämätöntä, että mahdollisuus poiketa lain säännöksistä työ- ja virkaehtosopimuksin on riittävän täsmällisesti määritelty ja sisällölliseltä ulottuvuudeltaan täsmällisesti rajattu (PeVL 1/2005 vp, s. 3/II).

Kun sopiminen on myös yksi tapa antaa suostumus, voidaan sopimisen rajoja punnita perustuslakivaliokunnan suostumusta koskevan lausuntokäytännön avulla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä etenkin perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena (PeVL 1/2018 vp, s. 8). Suostumusta käytettäessä on varmistettava, että suostumus on oikeudellisesti relevantti tietyssä tilanteessa (PeVL 27/1998 vp, s. 2/II) ja perustuu asiayhteys huomioon ottaen aitoon vapaaehtoisuuteen PeVL 1/2018 vp, s. 8, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Aitoa vapaaehtoisuutta harkitaan esimerkiksi siten, onko siihen perustuva toimi säädetysti julkisen vallan vastuulla olevan palvelun, etuuden tai muun suorituksen saamisen edellytys (PeVL 20/2020 vp, s. 6). Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt suostumussääntelyä arvioidessaan huomiota mahdolliseen epäsuhtaan julkisen vallan käyttäjän ja kohdehenkilön välillä. (PeVL 1/2018 vp, s. 9). Vapaaehtoisuuteen perustuva sääntelyratkaisu ei ole hyväksyttävä poliisitoimen alalla tai muussakaan julkisen vallan käytössä (PeVL 20/2020 vp, s. 6).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisien oikeuksin turvaamista koskevassa asiayhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että lainsäätäjä ei voi vapaasti määritellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle. Lupaviranomaisen suostumus on annettava päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta (PeVL 5/2005 vp, s. 3/II).

Perusoikeuksiin puuttuvan suostumusta tarkoittavan sääntelyn on täytettävä välttämättömyyden vaatimuksen lisäksi täsmällisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Laissa on säädettävä, miten suostumus annetaan ja peruutetaan ja on varmistettava, että suostumus on aito ja perustuu henkilön vapaaseen tahtoon. (PeVL 30/2010, s. 7/I ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan edellä kuvattu lausuntokäytäntö ei näyttäisi lähtökohtaisesti puoltavan valittua sääntelyratkaisua, jossa luovutaan lain täsmällisten säännösten noudattamisesta sopimusvapauden kasvattamiseksi. Sopimisen toimivallasta on lausuntokäytännön mukaan tarpeen säätää tarkasti eikä sopiminen julkisen vallan käytön yhteydessä ole voinut perustua erityisen avoimeen sääntelyyn. Avoin suostumukseen perustuva sääntely ei ole yleisesti hyväksyttävä lähtökohta perusoikeuksiin puuttuvan julkisen vallan käytön yhteydessä. Esityksessä ehdotettu lakisääteisestä osallistumisvastuusta sopiminen on luonteeltaan julkisen vallan käyttöön liittyvä toimi, joten sääntelyn vaikuttaa tältä osin ongelmalliselta.

Toisaalta, edellä esiin tuodut perustuslakivaliokunnan lausunnot koskevat osin melko erityyppisiä tilanteita kuin maankäyttösopimuksien solmimista. Ne koskevat esimerkiksi viranomaisten keskinäistä tehtävistä ja tiedonvaihdosta sopimista tai henkilön suostumusta julkisen vallan käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen lisäedellytyksenä täsmällisen sääntelyn lisäksi, kuten tapauksissa, jotka koskivat suostumusta itseä koskevan tiedon käytön tai kotirauhan piiriin puuttuvan sääntelyn yhteydessä. Työ- ja virkaehtosopimuksetkaan eivät ole kollektiivisena sopimusjärjestelmänä verrattavissa yksilöllisiin maankäyttösopimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei löydy aivan maankäyttösopimuksiin verrattavissa olevaa uudempaa lausuntokäytäntöä. Ei ole siten varmaa, ovatko maankäyttösopimusten sopimusvapauden tulkintaa koskevat perusteet muuttuneet, vai ovatko maankäyttösopimukset ainutlaatuisia tavoilla, jotka sallisivat muuta sopimista avoimemman sääntelytekniikan.

Perusoikeuspunninnassa on lähtökohtaisesti arvioitava perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia sääntelyvaihtoehtoja ja perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 14/2020 vp, s. 5 ja PeVL 20/2020 vp, s. 5) sekä sitä, olisiko sama tavoite saavutettavissa perustuslain 2 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olevan vaihtoehdon avulla (PeVL 11/2002 vp, s. 7/II). Maankäyttösopimuksista ja maksuista säädettäessä luontevan vertailukohdan tarjoaa maksujen määräämistä koskeva menettely, joka sinänsä riittäisi sen yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi, joka on kunnan mahdollisuus saada osa asemakaavan toteuttamisen kustannuksista katetuksi maksutuloilla. Sopiminen lain täytäntöönpanossa voitaisiin sallia siten, että ei poikettaisi maksuperusteita koskevista tarkemmista säännöksistä. Arvonnousuun perustuvista maksuista voitaisiin säätää vaihtoehtoisesti verolainsäädännöllä.

Historialliset perusteet ja oikeutus laajalle sopimusvapaudelle on selostettu maankäyttösopimuksia koskevissa esityksen perusteluteksteissä. Maankäyttösopimuksista ensi kertaa säädettäessä oli tavoitteena tunnustaa lailla kaavoitussopimukset, joita oli pidetty usein kyseenalaisina ja kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta vaarantavina (PeVL 38/1998, s. 8/I). Lain säännöksillä haluttiin luoda perusta yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen liittyvän toimivallan käyttämiselle maapolitiikan hoidon apuvälineenä (HE 101/1998, s. 43/II). Kuntien oikeutta sopia sopimuskumppanin osallistumisesta kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin lain säännöt edellyttävät pidettiin mahdollisena, koska kunnalla katsottiin olevan sopimusvapaus kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa ja sopimuksia pidettiin luonteeltaan yksityisoikeudellisina (HE 101/1998, s. 64/II).

Vasta vuoden 2003 uudistuksessa, jossa lakiin lisättiin uusi 12 a luku (222/2003), säädettiin nimenomaisesti maanomistajan maksuvelvollisuudesta ja sopimustoimivallan suhteesta maksusääntelyyn. Vuoden 2003 uudistuksen tavoitteena oli saada aikaan kaavojen toteuttamis- ja kustannusvastuiden järjestelmä, joka toimisi joustavasti erilaisilla alueilla ja erilaisissa toteuttamistilanteissa. Lisäksi tavoitteena oli kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen aiheuttamien kustannuksien ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen eri osapuolten kesken. Tavoitteena oli myös lisätä kuntien mahdollisuuksia yksityisen maan kaavoittamiseen. (HE 167/2002 vp, kohta 3.1 Tavoitteet, s.15). Sopimusvapautta koskevaa säännöstä perusteltiin esityksessä lähinnä halulla turvata sopimustoiminnan käyttöala aiemman soveltamiskäytännön mukaisena etenkin siten, että laki ei rajoittaisi mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. (HE 167/2002 vp, 91 b §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 21/II).

Samat, vuoden 2002 hallituksen esityksessä esiin nostetut tarpeet ovat edelleen se peruste, jonka vuoksi sopimusten käyttöalaa ja sopimusvapautta maksujen määräämisen suhteen ei haluta supistaa. Kuten aiemminkin, hallitus pyrkii luomaan sääntelyllä avoimuutta, jotta sopimusosapuolet voivat sopia laissa säädetyistä maksullisen toiminnan perusteista lakiin nähden vapaammin ja etenkin arvonnousuun pohjautuen nykyisten käytäntöjen mukaisesti. Sopimusvapaudella halutaan turvata kuntien oikeus edellyttää sopimusmenettelyissä maksuja, joilla osa asemakaavoituksen synnyttämästä arvonnoususta kanavoidaan kunnalle. Peruste arvonnousun käyttämiselle yksinomaisena maksun perusteena liittyy myös kunnan maksutuloja koskeviin tavoitteisiin ja siihen, että maksujen halutaan olevan yhdenvertaisia ja oikeudenmukaisia. Kun asemakaavoituksen aiheuttamat kustannukset vaihtelevat suuresti alueittain ja kaavahankkeittain, tarvitaan tapauskohtaista harkintaa. Niillä alueilla, joilla kunnalle ei synny kaavahankkeesta kustannuksia, omistajat eivät maksaisi maksuja lainkaan, kun taas toisilla, toteutuskustannuksiltaan suurilla kaava-alueilla, omistajat maksaisivat huomattavia maksuja. Laissa säädettyjä maksullisuuden perusteita ei toisin sanoen pidetä kaikissa tilanteissa erityisen yhdenvertaisina tai oikeudenmukaisina.

Järjestelmän hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, mitä vaikutuksia esitettävällä järjestelmällä voi olla yksilölle tai yhteisölle. Monilla kasvavilla seuduilla maksu olisi rakennusmaan korkean markkina-arvon vuoksi hyvin suuri. Maksun maksaminen ei onnistu ilman, että asuminen tai mahdollinen muu oma käyttö kiinteistöllä päättyy ja kiinteistöä on ryhdyttävä kehittämään maksun maksamiseksi. Tämän vuoksi sopiminen ja maksut kytkeytyvät esimerkiksi asumista koskevien perusoikeuksien toteutumiseen. Toisaalta, sopiminen voi olla joustavin ja asiakaslähtöisin tapa taata riittävä aika järjestellä mahdollinen uuden asunnon etsiminen ja tehdä muut sopeutustoimet.

Kaavojen toteutumista pidetään yleensä yleisen edun mukaisena ja perusoikeuksia turvaavana tapahtumana, joka edistää esimerkiksi riittävän asuntotuotannon tavoitetta. Voidaan täten pohtia, onko nykyinen sopimussääntely käytäntöineen itse asiassa tärkeä keino turvata asuntotuotannon riittävyyttä ja jos on, olisiko sille olemassa yhtä tehokkaita mutta perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia ja lain täsmällisyyttä enemmän lisääviä vaihtoehtoja.

Valmistelun aikana on esitetty arvioita, että isojen kasvavien kuntien yhdyskuntarakentamisen budjetointi on nyt rakentunut siinä määrin sopimusmaksujen varaan, että maksullisuuden lakisääteisiin perusteisiin pidättäytyminen estäisi tai hidastaisi asemakaavoitusta ja vähentäisi suurimpien kuntien sopimusmaksutuloja jopa 50–70 prosenttia nykyisestä (Kuntaliiton kirjelmä 3.2.2021, s. 3). Jos näin on, lain täsmentämisen aiheuttamat negatiiviset kuntatalousvaikutukset puoltaisivat nykyisen avoimen toimivaltasääntelyn voimassapitämistä tai lain muuttamista tavalla, joka ei vaikuttaisi kuntien maksutuloihin voimakkaasti ja nopeasti.

Vaihtoehtona voidaan arvioida, voiko maksuista säätää siten, että tarkempi sääntely noudattaisi nykyisiä maankäyttösopimuskäytäntöjä, jolloin laista ei olisi tarve poiketa sopimusmenettelyssäkään merkittävästi. Tämä ei kuitenkaan olisi yksinkertaista, sillä puhtaasti arvonnousuperusteinen maksu olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, vastaavasti kuin myyntituottoon (PeVL 31/2012 vp, s.3/I), työansioihin (PeVL 7/2007 vp, s. 2/II) tai myynti- ja ostohinnan erotukseen (PeVL 17/2009 vp, s. 3) taikka muuhun tällaiseen ei-vastikesuhteiseen perusteeseen sidottu maksusuorite.

Verosta säätäminen edellyttäisi hyvin tarkkarajaista sääntelyä ja poistaisi mahdollisuuden sopia maksusta miltään osin toisin. Tällainen sääntelyvaihtoehto vaikuttaisi käytännön sopimustoimintaan tavoilla, jotka olisi arvioitava huolellisesti ennen mahdollisen tätä tarkoittavan lakiehdotuksen esittämistä. Vuoden 1992 kiinteistöverouudistusta koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa esimerkiksi arvioidaan ja tuodaan esille huomionarvoisia perusteita, jotka aikanaan johtivat arvonnousuperusteisesta verosta, pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta, luopumiseen ja kiinteistöveron käyttöönottoon rakennusmaamaksun ja eräiden muiden kunnallisten maksujen sijaan.

Sopimistoimivallan avoimuutta puoltaa se, että maankäyttösopimus on varallisuusoikeudellinen oikeustoimi, jossa sovitaan monista muistakin kaavojen toteuttamisen asioista kuin maksuista. Maksut, aikataulut, laatuvaatimukset ja muut sopimuksin sovittavat asiat kietoutuvat asioina toisiinsa niin, että on luontevinta sopia maksuista samalla kertaa kun sopimuksin sovitaan muistakin oikeuksista ja velvollisuuksista kunnan ja rakennuttajakiinteistönomistajan kanssa. Sopimuksissa sovitaan maksun ohella esimerkiksi kehityshankkeen aikatauluista, rakennusten suunnittelusta, rakennettavien asuntojen pinta-aloista ja huoneistojaotuksesta sekä omistus-, hallinta- ja rahoitustavoista (YM 2020:4, s. 28).

Sääntelyvaihtoehtoja punnittaessa on merkille pantavaa, että maankäyttösopimuksin sovittujen maksujen säädösperustainen kaventaminen ei välttämättä johtaisi sopimustoimivallan kaventu-

miseen käytännössä, jos korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2016:8) kuvattu yksityisoikeudellisen sopimisen mahdollisuus jää edelleen voimaan kuntien itsehallintoon ja kuntalakiin perustuvana vaihtoehtona. Toisaalta, esityksessä ehdotetut muutokset maankäyttösopimusten oikeuspaikasta ja hieman nykyistä täsmällisemmät säännökset maksuista ja maksuperusteiden päättämisestä voivat välillisesti vaikuttaa tulkintakäytäntöön tulevaisuudessa.

Kaiken kaikkiaan, jos muutoksia esitettäisiin, välillisten vaikutusten arvioiminen ja vaikutusten suunnat olisivat epävarmoja ja vaatisivat selvittämistä.

Näillä perusteilla hallitus esittää maankäyttösopimuksin kerättävistä maksuista edelleen siten, että maksuperusteesta voidaan sopia ja että se voi olla esimerkiksi arvonnousuperusteinen nykyisen soveltamiskäytännön mukaisesti. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin ennakoitavuuden lisäämiseksi täydennettäväksi siten, että kunnan olisi maapolitiikan ohjelmassaan päätettävä etukäteen ne tarkemmat maksujen määräämisen perusteet, jotka poikkeaisivat lain 21 luvun mukaisista yksityiskohtaisista maksuperusteista (140 § 5 momentti). Esityksen arvioidaan tällä tavalla muotoiltuna vastaavan sekä vuoden 2002 lakiuudistuksen hallituksen esityksessä lausuttuja tavoitteita, perustuslakivaliokunnan maankäyttösopimuksista tuolloin tekemää ratkaisua, nykyisen hallituksen tavoitteita, nykyistä tavanomaista sopimuskäytäntöä että korkeimman oikeuden ratkaisua maankäyttösopimuksiin liittyvästä laajasta sopimusvapaudesta.

12.26 Poistuneita lainkohtia

Esityksessä ei enää ehdoteta voimassa olevan lain kaltaista säännöstä yleiskaavan tai asemakaavan toteuttamista ja korvausta koskevan sopimuksen sitovuudesta kiinteistön myöhempään omistajaan nähden (MRL 109 §). Esityksessä ei myöskään ole mukana säännöstä kunnan oikeudesta ottaa haltuunsa maksutta ja luovuttaa yleiseen käyttöön yleiskaavassa liikenneväyläksi osoitetulla alueella oleva yksityistie tai sitä vastaava omistajan tie (MRL 92 §). Esitys ei sisällä niitä nykylain säännöksiä, jotka oikeuttavat siirtämään yleisten alueiden toteuttamisen julkisen hallintotehtävän yksityiselle (MRL 75, 84, 91, 112 §). Edellä mainittujen säännösten poisjättämisen arvioidaan edistävän perusoikeuksien toteutumista eikä niiden arvioida muuttavan yksityisten oikeusasemaa perusoikeuksia heikentävällä tavalla. Esityksen ei myöskään arvioida vaikuttavan kuntien asemaan sillä tavoin, että näiden säännösten poistaminen tai muut muutokset kaavojen toteuttamisen säännöksiin vaikeuttaisivat kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamista rahoitusperiaatteen mukaisesti (ks. säännösten pois jättämisestä tarkemmin esityksen Nykytilan arviointi).

12.27 Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Esityksen sisältämiä muutosehdotuksia omistajan ja erityisen oikeuden haltijan oikeuteen saada korvausta rakennussuojelun johdosta on arvioitava suhteessa perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan ja 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä.

Ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisui-

hin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. (Ks. PeVL 55/2018 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö).

Rakennusperintölakia koskevaa hallituksen esitystä 101/2009 vp arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetussa sääntelyssä kysymys oli omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Sitä oli siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. (PeVL 6/2010 vp.) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Kuitenkin omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua. (Esim. PeVL 20/2010 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 10/2014 vp ja PeVL 55/2018 vp.)

Rakennusperintölakia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta huomautti, ettei perustuslaista toisaalta seurannut estettäkään sen edellyttämää paremmalle korvaussääntelylle etenkin, jos korvausten määrä ei muodostu niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua kulttuuriperinnön suojeluvastuuta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan. Valiokunta arvioi myös korvaukselle säädettyä korvauskynnystä. Valiokunnan mukaan valtiosäännöstä ei omaisuuden käyttörajoituksen yhteydessä johtunut estettä asettaa merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle. Sääntelyssä käytetty termi "merkityksellinen vahinko tai haitta" jäi kuitenkin perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa melko väljäksi. Valiokunnan mukaan "merkityksellinen" on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt joustavat käsitteet "huomattava" tai "merkittävä". (PeVL 6/2010 vp.)

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden parantamiseksi ehdotetaan korvausperusteiden muotoilemista niin, että yhtenä korvausperusteena olisi se, että rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voitaisi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla ja toisena korvausperusteena suojelupäätöksen edellyttämät rakennuksen hoitoa koskevat toimenpiteet. Korvattavan haitan ja vahingon syy olisi siten kuvattu säännöksissä. Suojelupäätöksen edellyttämistä toimenpiteistä johtuvan haitan ja vahingon korvattavuudelle ehdotetaan kynnystä, jonka mukaan haitan ja vahingon olisi oltava vähäistä suurempi. Siten vähäinen rahallinen ero maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiin tai tavanomaisiin kunnossapitokustannuksiin nähden olisi perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetty vastuu huomioon ottaen omistajan tai muun oikeudenhaltijan siedettävä. Samoin ensin mainitun korvausperusteen sanamuoto "ei voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla" käytännössä tarkoittaisi, että vähäisempi käytön rajoittuminen voisi jäädä korvattavuuden ulkopuolelle. Toisaalta lainkohtaa sovellettaessa olisi yksilöllisesti arvioitava kunkin päätöksen vaikutukset omistajan tai muun oikeudenhaltijan asemaan. Perustuslakivaliokunta on rakennusperintölakia viimeksi arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen toimeenpanoon rakennussuojeluasioissa (PeVL 38/2020 vp). Oikeus korvaukseen voisi liittyä esimerkiksi rakennuksen saavutettavuuteen, mutta koska yleissopimus velvoittaa jo suojelua harkittaessa, tulisi tällaisten käytön esteiden olla harvinaisia ja hyvin rajattuja.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Edellä olevan perusteella voidaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kaavoitus- ja rakentamislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

Lain tavoitteet

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

2 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *aluerakenteella* keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen kuuluvat erikokoisten keskusten suhde koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja. Teknisen huollon infrastruktuuri käsittää kantaverkon voimajohdot, vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden infrastruktuurin. Aluerakenteeseen ei kuuluisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne eikä kunnan keskustatoiminta-alueiden ulottuvuuden määrittely.

2) *yhdyskuntarakenteella* kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan sisäistä rakennetta sisältäen väestön ja asumisen, työpaikkojen ja elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen;

3) *liikennejärjestelmällä* kokonaisuutta, joka muodostuu liikenneväylistä ja niiden solmukohdista, eri liikennemuotojen terminaaleista ja muusta liikkumisympäristöstä sekä henkilö- ja tavaraliikenteestä eri muodoissaan;

4) *liikenneverkolla* eri liikenne- ja kuljetusmuotoja palvelevia maanteitä, katuja, yksityisiä teitä, kävelyn ja pyöräliikenteen väyliä, rautateitä, raitioteitä, metroratoja ja vesiväyliä sekä eri liikenne- ja kuljetusmuotojen solmukohtia ja terminaaleja;

5) *viherrakenteella* pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka sisältää suojelu- ja virkistysalueita, vesialueita sekä sellaisia metsä- ja peltoalueita, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistyksen ja ilmastonmuutoksen kannalta ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet;

6) *kulttuuriperinnöllä* yhteisiä menneisyydestä säilyneitä aineellisia ja aineettomia kulttuurin ilmentymiä ja niistä erityisesti kulttuuriympäristöjä, joihin kuuluvat kiinteät muinaisjäännökset, eri-ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä laajemmat ympäristöt, kuten rakennetut alueet, kulttuurimaisemat ja perinnebiotoopit;

7) *ekologisilla yhteyksillä* vaihtelevan levyisiä metsävyöhykkeitä tai metsä-pelto –ketjuja ja muita pääosin rakentamattomia maa- ja vesialueita, joiden kautta eliöt voivat siirtyä alueelta toiselle tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki;

8) *kiinteistön haltijalla* maanvuokraoikeuden, testamenttiin perustuvan käyttöoikeuden, lesken hallintaoikeuden, eläkeoikeuden tai muun sellaisen hallintaoikeuden haltijaa, jolla on oikeus omistajan tavoin pitää kiinteistöä hallussaan ja käyttää sitä;

9) *erityisellä oikeudella* edellä 8 kohdassa tarkoitettua tai tätä rajoitetumpaa oikeutta käyttää toisen omistamaa kiinteistöä, [rakennusta tai rakennelmaa];

10) *erityismenettelyllä* vaativassa, erittäin vaativassa tai poikkeuksellisen vaativassa rakennushankkeessa tehtävää laadunvarmistusta, jos kohteeseen liittyy erityinen riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai että kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään.

11) *hiilijalanjäljellä* elinkaaren aikana syntyvien kasvihuonekaasujen kokonaismäärää ilmoitettuna hiilidioksidiekvivalenttien painona;

12) *hiilikädenjäljellä* ilmastonmuutosta hidastavia tekijöitä, joita ei syntyisi ilman hanketta ilmoitettuna hiilidioksidiekvivalenttien painona;

13) *rakennuskohteella* rakennusta tai rakennelmaa, joka on kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu, jolla voi olla vaikutusta ympäröivään alueiden käyttöön ja jonka rakentamisessa on otettava huomioon olennaisia teknisiä vaatimuksia taikka erityistä toimintaa varten rakennettavaa aluetta, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle;

14) *rakennuksella* erillistä, kiinteää, paikallaan pysytettäväksi tarkoitettua, omalla sisäänkäynnillä varustettua rakennelmaa, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa;

15) *rakennuksen elinkaarella* peräkkäisiä ja toisiinsa liittyviä vaiheita, jotka kattavat rakennustuotteiden raaka-aineiden hankinnan, valmistuksen, kuljetukset, rakentamisen, rakennuksen käytön, rakennustuotteiden vaihdot, purkamisen sekä rakennus- ja purkumateriaalien käsittelyn ja loppusijoituksen;

16) *ulkopuolisella tarkastuksella* riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausuntoa siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset;

17) *vastuuajalla* rakennuskohteen käyttöönottotarkastuksesta alkavaa aikaa, jona aikana ilmenneistä, omaa suoritusta tai omalle vastuulle kuuluvaa suoritusta koskevista virheistä vastuullinen taho on rakennushankkeeseen ryhtyvälle korjausvastuussa tai korvausvastuussa virheen korjauskustannuksista, ellei muussa lainsäädännössä toisin säädetä;

18) *vähähiilisellä rakennuksella* rakennusta, jonka koko elinkaaren arvioitu hiilijalanjälki alittaa rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvon.

Mitä tässä laissa säädetään kiinteistöstä, koskee myös kiinteistörekisterilaissa (392/1985) tarkoitettua muuta rekisteriyksikköä ja määräalaa. Mitä tässä laissa säädetään kiinteistön omistajasta, kiinteistön haltijasta tai erityisen oikeuden haltijasta, koskee myös vastaavaa muun rekisteriyksikön tai määräalan omistajaa tai oikeudenhaltijaa.

Mitä tässä laissa säädetään kaavassa osoitetusta alueesta, käsittää vaakasuuntaisesti rajatun alueen maanpäällisine ja maanalaisine ulottuvuuksineen, jollei muualla tässä laissa säädetä taikka kaavassa tai tähän lakiin perustuvassa päätöksessä määrätä toisin.

4 §

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava ja kaupunkiseutusuunnitelma.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ohjataan alueidenkäyttöä ja aluerakennetta valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden alueidenkäytön yhteensovittamiseksi laaditaan kaupunkiseutusuunnitelma.

5 §

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

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 kestävälle 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.

6 §

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa

Kaavoituksessa ja rakentamisessa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Suuronnettomuuksien vaara on otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä.

7 §

Maailmanperintökohteet

Jos laadittavan kaavan vaikutusalueella on maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1987) tarkoitettuun maailmanperintöluetteloon hyväksytty kohde (*maailmanperintökohde*), on sen lisäksi, mitä 71 §:ssä säädetään vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta, selvitysten annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset maailmanperintökohteen yleismaailmalliseen erityisarvoon.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua kaavaa laadittaessa on, sen lisäksi mitä 20, 29 ja 39 §:ssä säädetään kaavan laadullisista vaatimuksista, varmistettava että maailmanperintökohteen yleismaailmallinen erityisarvo säilyy ja pyrittävä mahdollisuuksien mukaan sen vahvistumiseen.

Käsiteltäessä rakentamislupaa alueella, jolla ei ole asemakaavaa, on sen lisäksi mitä 211 §:ssä säädetään luvan edellytyksistä varmistettava, ettei luvan myöntäminen vaikeuta maailmanperintökohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilyttämistä. Jos lupahakemus on tämän vuoksi hylätty, kiinteistönomistajalla on, jollei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus.

8 §

Saamelaisten oikeudet

Suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

2 luku

Viranomaiset

9 §

Ympäristöministeriön tehtävät

Ympäristöministeriö vastaa alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta sekä seurannasta.

Ympäristöministeriö vastaa 15 luvussa tarkoitetun merialuesuunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä naapurivaltioiden kanssa.

Ympäristöministeriölle kuuluvat myös rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 305/2011, jäljempänä rakennustuoteasetus, jäsenvaltiolle asetetut toimintavelvoitteet. Ympäristöministeriö huolehtii alan viranomaisten antamien rakentamista koskevien teknisten vaatimusten yhteensovittamisesta.

Tarkempia säännöksiä ympäristöministeriön tehtävistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

10 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on edistettävä kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tiedotettava kunnille alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista sekä tuettava kuntia alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten soveltamisessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan tämän lain säännöksiä.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

11 §

Maakunnan liiton tehtävät

Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan alueiden käytön suunnittelu sekä merialuesuunnittelu.

12 §

Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Kunnassa, jonka asukasluku on yli 6 000, on oltava kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi.

Ympäristöministeriö voi erityisestä syystä myöntää määräajaksi kunnalle poikkeuksen 2 momentissa säädetyn velvoitteen täyttämisestä.

13 §

Kaavan laatijan pätevyys

Kaavan laatijalla on oltava kulloiseenkin suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus.

14 §

Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät

Ympäristöministeriön on järjestettävä alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on huolehdittava kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävän edellyttämästä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan.

Maakunnan liiton on huolehdittava maakunnan alueidenkäytön suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

Kunnan on huolehdittava kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.

3 luku

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

15 §

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on edistää ja varmistaa alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten ja kansainvälisten tarpeiden toteuttamista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:

1) aluerakenteen, alueidenkäytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien tai energiahuollon kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys;

2) kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai

3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen kestävään käyttöön tai ympäristöhaittojen välttämiseen.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon tämän lain tavoitteet ja alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset siten, että edistetään niiden toteuttamista valtakunnallisesta näkökulmasta.

16 §

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu ja niistä päättäminen

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta ja niiden ajantasaisuuden arvioinnista vastaa ympäristöministeriö. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on valmisteltava yhteistyössä niiden muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa, joita asia koskee. Tavoitteiden valmistelun on perustuttava eri tahojen vuorovaikutukseen sekä alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten tarpeiden seurantaan.

Ympäristöministeriön on pyydettävä lausunto valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta niiltä ministeriöiltä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta, kunnilta ja muilta viranomaisilta, joita asia koskee sekä ehdotuksen kannalta keskeisiltä valtakunnallisilta järjestöiltä. Lausunto on pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä, jos valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat saamelaisten kotiseutualuetta tai voivat vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Eduskunnalle on varattava mahdollisuus ottaa kantaa ehdotettuihin tavoitteisiin ennen kuin valtioneuvosto päättää niistä.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään.

Tavoitteiden valmistelussa noudatettavasta menettelystä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset

Kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa on otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ja edistettävä niiden toteuttamista.

4 luku

Maakuntakaava

18 §

Maakuntakaavan tarkoitus ja sisältö

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestävälle kehittämiselle.

Maakuntakaavassa on esitettävä kehittämisen periaatteet koskien:

1) maakunnan aluerakennetta;
2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja –verkkoa;
3) maakunnan viherrakennetta.

Kehittämisen periaatteiden esittämisessä otetaan huomioon alueellisten olosuhteiden ja tarpeiden erilaisuus.

Maakuntakaavassa voidaan esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita.

Maakuntakaavassa käsitellään 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja asioita vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

19 §

Maakuntakaavan laatiminen ja hyväksyminen

Maakunnan liiton on huolehdittava tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, ajan tasalla pitämisestä ja kehittämisestä.

Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Laadittaessa maakuntakaava osa-alueittain on kaavan valmistelua ohjaamaan asetettava maakunnan liiton toimielin, jossa on asianomaisten kuntien ehdottamia jäseniä.

Maakuntakaavan hyväksyy maakuntavaltuusto.

20 §

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset

Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

1) aluerakenteen taloudellisuuteen, toimivuuteen ja kestävyyteen;
2) liikennejärjestelmän toimivuuteen ja kestävyyteen sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
3) luonnonvarojen kestävään käyttöön ja kiertotalouteen;
4) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
5) maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen;
6) luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen;
7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen ja viherrakenteen jatkuvuuteen.

Maakuntakaava on sovitettava yhteen kaava-alueeseen rajoittuvien maakuntien maakuntakaavojen kanssa.

Maakuntakaavaa laadittaessa on myös otettava huomioon alueidenkäytön taloudellisuus ja se, ettei kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa.

Maakuntakaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat.

Edellä tässä pykälässä mainitut asiat on otettava huomioon ja sovitettava yhteen siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana edellyttää.

21 §

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaavassa esitetyt 18 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiat ovat ohjeena laadittaessa yleiskaavaa sekä asemakaavaa alueella, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaavassa esitetyt 18 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiat huomioon ja varmistettava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavassa esitettyjen 18:n § 2 momentissa tarkoitettujen asioiden toteutumista.

Maakuntakaava ei ole yleiskaavan ja asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen laatimista ja muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

22 §

Rakentamisrajoitus

Maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelu- tai virkistysalueeksi osoitetulle alueelle ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulle alueelle voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus.

Alueella, jolla 1 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus on voimassa, lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti.

Maakunnan liitto voi, jos se alueidenkäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa enintään kaksi vuotta.

23 §

Maakuntakaavamääräykset

Maakuntakaavassa voidaan antaa 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita koskevia määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-aluetta suunniteltaessa. Alueella, jolla on voimassa 22 §:ssä tarkoitettu rakentamisrajoitus, voidaan myös antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-aluetta rakennettaessa.

Lisäksi maakuntakaavassa viherrakenteen osana suojelualueeksi osoitetulla alueella voidaan antaa luonnonarvojen suojelua koskevia suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten on oltava kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

24 §

Yhteistyö maakuntakaavaa laadittaessa

Maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Valtakunnallisesti merkittävissä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja niihin ministeriöihin, joita asia koskee.

Valmisteltaessa päätöstä laatia maakuntakaava 19 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla osa-alueittain on kuultava asianomaisia kuntia.

5 luku

Yleiskaava

25 §

Yleiskaavan tarkoitus ja sisältö

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella.

Yleiskaavassa esitetään alueen tavoitellun kehittämisen periaatteet sekä ohjataan rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden ja yleiskaavan ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

26 §

Yleiskaavan laatiminen ja laatimistarve

Kunta vastaa yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla siten kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.

27 §

Yleiskaavan hyväksyminen

Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan hallintosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

28 §

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Kun yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on pantu vireille, kunta voi määrätä alueelle rakennuskiellon ja 215 §:ssä tarkoitetun toimenpiderajoituksen.

Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella.

Jos kunta on määrännyt 1 momentissa tarkoitetun rakennuskiellon tai toimenpiderajoituksen, ne ovat voimassa myös alueella, jolle on hyväksytty yleiskaava tai yleiskaavan muutos, kunnes hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

29 §

Yleiskaavan laadulliset vaatimukset

Yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

1) yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyyteen sekä palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen;

2) liikennejärjestelmän toimivuuteen ja kestävyyteen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiin;

3) keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin;

4) viherrakenteen jatkuvuuteen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen;

5) asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiin sekä asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyyn;

6) elinympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen;

7) luonnonvarojen kestävään käyttöön, kiertotalouden edellytyksiin sekä energia-, vesi ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen;

8) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;

9) maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamiseen ja vaalimiseen;

10) luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen.

Yleiskaava ei saa aiheuttaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla on kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyyteen.

Edellä tässä pykälässä mainitut asiat on otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

30 §

Yleiskaavamääräykset

Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä. Yleiskaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten on oltava kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Suojelualueiden osalta suojelumääräys voi olla myös määräaikainen.

31 §

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyn yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään yleiskaavan laadullisista vaatimuksista.

32 §

Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena

Yleiskaavaa käytetään suoraan rakentamisluvan perusteena 212 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla alueidenkäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä.

Yleiskaavan käytöstä rakentamisluvan perusteena ranta-alueella säädetään lisäksi 53 §:ssä. Yleiskaavan käytöstä tuulivoimaloiden rakentamisluvan perusteena säädetään 60 §:ssä.

33 §

Rakentamisrajoitukset ja toimenpiderajoitus

Lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan myöntämättä jättämisestä aiheutuisi hakijalle 169 §:ssä tarkoitettu menetys eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta korvausta 24 luvussa säädetyn mukaisesti.

Yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Tällöin ei sovelleta, mitä 1 momentissa säädetään.

Yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 215 §:ssä tarkoitettua lupaa.

Tässä pykälässä säädetyistä rajoituksista johtuvasta lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään 24 luvussa.

34 §

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Yleiskaava ja asemakaava voidaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä.

Yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voidaan samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta.

6 luku

Asemakaava

35 §

Asemakaavan tarkoitus ja sisältö

Asemakaavan tarkoituksena on ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, julkisen tilan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

Asemakaavassa esitetään ohjaustarpeen edellyttämällä tarkkuudella:

1) asemakaavan ja sen eri alueiden rajat;
2) alueiden yleiset tai yksityiset käyttötarkoitukset;
3) rakentamisen määrä;
4) rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet.

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta.

Asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain.

36 §

Asemakaavan laatiminen ja laatimistarve

Kunnan on laadittava asemakaava ja pidettävä sitä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Alueidenkäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.

37 §

Asemakaavan hyväksyminen

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan hallintosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

38 §

Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Kunta voi määrätä rakennuskiellon alueelle, jolle asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä. Rakennuskieltoalueella maisemaa muuttavat toimenpiteet ovat luvanvaraisia siten kuin 215 §:ssä säädetään.

Rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta. Kunta voi kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi pidentää kieltoaikaa kaksi vuotta kerrallaan. Kunnan määräämä rakennuskielto kaava-alueen laajentamiseksi voi kuitenkin kestää enintään kahdeksan vuotta.

Rakennuskielto on voimassa myös alueella, jolle on hyväksytty asemakaava tai asemakaavan muutos, kunnes hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

39 §

Asemakaavan laadulliset vaatimukset

Asemakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

1) elinympäristön terveellisyyteen, turvallisuuteen ja viihtyisyyteen;
2) asuinalueiden monipuolisuuteen ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyyn;
3) palveluiden saavutettavuuteen ja keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin;
4) liikenteen järjestelyjen toimivuuteen ja turvallisuuteen sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumiseen;
5) rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimiseen siten, että niiden erityiset arvot säilyvät;
6) puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden sekä viherympäristön riittävyyteen kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.

Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole yleiskaavaa tai asemakaava laaditaan yleiskaavasta poiketen, asemakaavaa laadittaessa on soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan laadullisista vaatimuksista säädetään.

40 §

Asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten on oltava kiinteistönomistajalle kohtuullisia. Suojelualueiden osalta määräys voi olla myös määräaikainen.

Asemakaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 8 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä edellä mainitun lain 13–15 §:ssä säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa. Mitä edellä säädetään kunnan korvausvelvollisuudesta, ei koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

41 §

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava on otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään.

Asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muiden alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Asemakaavassa voidaan enintään kolmen vuoden ajaksi kieltää uuden rakennuksen rakentaminen, jos se kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi on tarpeen. Kunta saa erityisestä syystä pidentää kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan.

42 §

Asemakaavan pohjakartta

Asemakaavan on perustuttava maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Pohjakartan on oltava yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan riittävä.

Asemakaavaa tai sen muutosta ei saa hyväksyä, jos pohjakartta ei ole yksityiskohtaisuudeltaan tai tarkkuudeltaan riittävä tai se on siinä määrin vanhentunut, ettei sitä enää voida käyttää kaavoituksen perustana.

Vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavan muutos voidaan kuitenkin hyväksyä pohjakartan vanhentuneisuudesta huolimatta, jollei muutos olennaisesti vaikuta alueen tai sen lähiympäristön kaavoitukseen.

43 §

Kaavoitusmittauksen valvoja

Kaavoitusmittausta valvoo kunnan viranhaltija. Kaavoitusmittauksen valvojan on oltava tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri, insinööri tai teknikko.

Kunta voi vastata valvonnasta yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa kuntalain 76 §:n mukaisesti.

44 §

Asemakaavan pohjakartan hyväksyminen

Jos asemakaavan pohjakartta täyttää sille asetetut vaatimukset, kaavoitusmittauksen valvojan on hyväksyttävä kartta.

45 §

Asemakaava maanalaisia tiloja varten

Jos alueidenkäytön yksityiskohtainen suunnittelu on tarpeellista vain maanalaisten tilojen rakentamista tai muuta käyttöä varten, asemakaava voidaan laatia myös vaiheittain niin, että se käsittää vain maanalaisia alueita. Alueella, jolla asemakaava käsittää vain maanalaisia tiloja, sovelletaan asemakaavoittamatonta aluetta koskevia maanpäällistä alueidenkäyttöä ohjaavia tämän lain tai muiden lakien säännöksiä.

46 §

Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Jos asemakaava on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu kiinteistönomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset.

47 §

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi

Kunnan on seurattava asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakentamislupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueidenkäytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden.

Jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä, kunnan on arvioitava asemakaavan ajanmukaisuus ennen purkamisluvan myöntämistä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu arviointi ei kuitenkaan ole tarpeen, jos kaavan ajanmukaisuus on arvioitu viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi voidaan samalla kertaa suorittaa alueella, joka muodostaa arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa valittamalla hakea muutosta.

Edellä 2 momentissa säädettyä 13 vuoden määräaikaa voidaan erityisestä syystä asemakaavassa lyhentää tai pidentää. Määräaika ei kuitenkaan saa olla lyhyempi kuin viisi vuotta eikä pitempi kuin 20 vuotta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua 13 vuoden määräaikaa laskettaessa ei oteta huomioon sitä aikaa, jolloin alueella on voimassa 38 §:n 1 momentin mukainen rakennuskielto asemakaavan muuttamiseksi tai 41 §:n 3 momentin mukainen kielto.

Tarkempia säännöksiä asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

48 §

Asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin vaikutukset

Jos asemakaava todetaan arvioinnissa vanhentuneeksi, rakentamislupaa tai purkamislupaa ei voida myöntää ennen asemakaavan muuttamista. Kunnan päätöksestä, jolla asemakaava todetaan vanhentuneeksi, tulee voimaan 38 §:n 1 momentissa tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan muuttamista varten.

49 §

Asemakaavan laatimisaloite

Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi.

Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

7 luku

Kaupunkiseutusuunnitelma

50 §

Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoitus

Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet sekä edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä.

Kaupunkiseutusuunnitelma on laadittava Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille.

Kaupunkiseutujen aluerajauksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Kaupunkiseutusuunnitelma voidaan laatia myös osa-alueittain.

Kaupunkiseutusuunnitelma voidaan laatia myös muille kaupunkiseuduille kaupunkiseudun kuntien yhteisestä sopimuksesta.

51 §

Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen

Kaupunkiseutusuunnitelma-alueeseen kuuluvat kunnat vastaavat yhteistyössä suunnitelman laatimisesta. Kuntien on suunnitelmaa laatiessaan oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa. Tämän lisäksi kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa noudatetaan, mitä tämän lain 64, 65, 67, 70 ja 71 §:ssä säädetään.

Kaupunkiseutusuunnitelman hyväksyy jokainen suunnitelma-alueeseen kuuluva kunta erikseen tai kunnat voivat sopia kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymiseen liittyvän päätösvallan siirrosta kuntien yhteiselle toimielimelle tai kuntayhtymälle.

8 luku

Erityisharkinta-alue ja ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

52 §

Erityisharkinta-alue

Erityisharkinta-alueella tarkoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, jolla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvitaan alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa.

Erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.

Yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä voidaan osoittaa erityisharkinta-alueeksi myös alue, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella alueiden käyttöä tai jolle uuden rakentamisen sijoittaminen muutoin vaatii erityistä harkintaa. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta erityisharkinta-alueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Rakentamisluvan myöntäminen erityisharkinta-alueelle edellyttää sijoittamislupaa, jonka edellytyksistä säädetään 212 §:ssä.

Erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä ei sovelleta 53 §:n mukaisella ranta-alueella.

53 §

Suunnittelutarve ranta-alueella

Meren tai vesistön ranta-alueelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske:

1) maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;

2) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista;

3) olemassa olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista;

4) olemassa olevan rakennuksen korjaamista tai asuinrakennuksen vähäistä laajentamista.

Poikkeuksen myöntämisestä 1 momentin rajoituksesta säädetään 219 §:ssä.

54 §

Ranta-alueita koskevan yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset

Laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa olemassa olevan kyläalueen ja sitä tiiviimmin rakennetun tai rakennettavaksi tarkoitetun alueen ulkopuolella olevalle ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- ja asemakaavasta muutoin säädetään, huolehdittava erityisesti ranta-alueen ominaispiirteiden edellyttämällä tavalla luonnonarvojen, luonnon monimuotoisuuden ja maisema-arvojen vaalimisesta sekä virkistystarpeiden huomioon ottamisesta ja vesihuollon järjestämisestä. Ranta-alueille on jäätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

55 §

Kiinteistönomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asemakaavan laatimiseen

Kiinteistönomistaja voi huolehtia loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asemakaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Kaavaehdotuksessa voidaan erityisestä syystä osoittaa alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Ennen laatimiseen ryhtymistä kiinteistönomistajan on oltava yhteydessä kuntaan ja toimitettava kunnalle 65 §:ssä tarkoitettu osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kunta voi palauttaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennettäväksi, jos se ei täytä 65 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

Kiinteistönomistajan laatiman ranta-asemakaavaehdotuksen alueen on muodostettava tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Jos kiinteistönomistaja huolehtii ranta-asemakaavaehdotuksen laatimisesta, hänen on toimitettava kaavaehdotuksen laadinnan yhteydessä syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa.

Kiinteistönomistajan laatiman ranta-asemakaavaehdotuksen käsittelyssä noudatetaan muutoin, mitä 11 luvussa säädetään. Kaavan valmisteluvaiheen kuuleminen on toteutettava kunnan edellyttämällä tavalla. Kiinteistönomistajan on toimitettava kaavaehdotus kunnalle hyväksymiskäsittelyyn. Kiinteistönomistajan on toimitettava kunnalle lisäksi kaavaselostus sekä selvitys kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamisesta, kaavan valmistelun aikaisesta vuorovaikutuksesta sekä valmistelun aikana saaduista mielipiteistä. Kiinteistönomistajan laatima asemakaavaehdotus on kunnassa käsiteltävä ilman tarpeetonta viivytystä.

56 §

Yhteiskäyttöalueet

Ranta-asemakaavassa voidaan osoittaa alueita kaava-alueen sisäistä tarvetta varten (*yhteiskäyttöalue*). Yhteiskäyttöalueiden toteuttaminen ja ylläpito kuuluu niille kiinteistöille, joiden käyttöä varten yhteiskäyttöalueet on kaavassa osoitettu. Kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen toteuttamisessa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) ja yksityistielaissa (560/2018) kulkuyhteyden järjestämisestä säädetään. Oikeus muun kuin kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen perustetaan kiinteistötoimituksessa kiinteistönmuodostamislain 154 a §:n mukaisena rasitteena.

Muiden kuin kulkuyhteyksiä varten osoitettujen yhteiskäyttöalueiden toteuttamisella ja ylläpidolla tarkoitetaan alueiden käyttöä varten tarvittavien rakennusten, rakennelmien ja laitteiden rakentamista, kunnossapitoa ja käyttöä sekä tästä aiheutuvien kustannusten kattamista. Yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajien velvollisuuteen osallistua yhteiskäyttöalueen toteuttamiseen ja ylläpitoon sovelletaan, mitä yksityistielaissa säädetään tienpitovelvollisuudesta.

Kiinteistötoimituksessa, jossa perustetaan muu 1 momentissa tarkoitettu rasiteoikeus kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus, voidaan määrätä yhteiskäyttöalueen toteuttamista ja ylläpitoa varten perustettavaksi rantakunta, jos joku yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajista sitä vaatii tai se on muutoin tarpeellista. Rantakuntaan, sen osakkaisiin ja rantakunnan määräämiin maksuihin, yhteiskäyttöalueen toteuttamisen edellyttämiin toimenpiteisiin, toimintaan ja erimielisyyksien ratkaisemiseen sovelletaan, mitä yksityistielaissa tai sen nojalla säädetään tieosakkaista, tiekunnasta ja tiemaksusta. Jos rantakuntaa ei ole määrätty perustettavaksi, yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajiin sovelletaan, mitä yksityistielain 5 luvussa säädetään sellaisista tieosakkaista, jotka eivät muodosta tiekunta.

57 §

Yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus ranta-alueella

Jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, kunta voi periä enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista kiinteistönomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja -ajan.

9 luku

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

58 §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

59 §

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset vaatimukset yleis- ja asemakaavalle

Vähittäiskaupan suuryksikkö on osoitettava ensisijaisesti keskusta-alueelle. Jos yleis- tai asemakaavassa osoitetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle, on sen lisäksi, mitä muutoin säädetään, katsottava, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole haitallisia

vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

10 luku

Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

60 §

Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakentamisluvan perusteena

Rakentamislupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 212 §:n estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

61 §

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset

Laadittaessa 60 §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, on sen lisäksi, mitä yleiskaavasta muutoin säädetään, huolehdittava siitä, että:

1) yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella;
2) suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu alueidenkäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön;
3) tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

62 §

Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannukset

Jos 60 §:ssä tarkoitettu tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka kiinteistönomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunta voi periä tältä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osaksi. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan sekä -ajan.

11 luku

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

63 §

Tiedottaminen ajankohtaisista kaava-asioista

Kunnan on pidettävä yllä tietoaineistoa kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista sekä niiden käsittelyvaiheista. Tietoaineistossa on selostettava lyhyesti kaava-asiat sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Tietoaineistossa on oltava tiedot myös kuntaan saapuneista kaavoitusaloitteista ja niiden käsittelyvaiheesta.

Tietoaineisto on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tietoaineiston yhteydessä on kerrottava, miten mielipide kaava-asioista ja kaavoitusaloitteista voidaan esittää sekä millä tavalla mielipiteet käsitellään ja niihin vastataan. Kunnan on laadittava tietoaineistosta kerran vuodessa tiivistelmä ja siitä on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla.

Maakunnan liiton on pidettävä yllä tietoaineistoa maakunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista maakuntakaava-asioista. Mitä 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta mielipiteen esittämiseen kaava-asioista ja tiivistelmästä, koskee myös maakunnan liittoa.

Kunnan tietoaineiston yhteydessä on oltava linkki maakunnan liiton tietoaineistoon.

64 §

Vuorovaikutus kaavoitusmenettelyssä

Kaavoja valmistelevien viranomaisten on järjestettävä kaavoitusmenettely ja tiedotettava suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta.

Hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ja hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ollessa samanaikaisesti vireillä kuulemiset voidaan sovittaa yhteen siten kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 22 §:ssä säädetään.

Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 70 §:ssä tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on vuorovaikutuksen järjestämisessä kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan sekä mahdollisuuteen arvioida kaavasta niihin kohdistuvia vaikutuksia. Neuvottelumenettelystä säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä.

Tarkempia säännöksiä vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

65 §

Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan aloitusvaiheessa

Kaavaa valmistelevan viranomaisen on ilmoitettava kaavan vireilletulosta niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Vireilletulosta on lisäksi tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen sekä osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Kaavaa valmistelevan viranomaisen on laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma, joka on liitettävä vireilletulosta ilmoittamiseen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa on oltava kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeelliset tiedot suunnittelualueesta ja sen sijainnista, kaavoituksen lähtökohdista, tavoitteista ja suunnitellusta aikataulusta, osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä, kaavan vaikutusten arvioinnista sekä kaavan toteuttamiseksi laadittavista muista suunnitelmista ja mahdollisista maankäyttösopimuksista, jos niiden laatiminen on tiedossa kaavan aloitusvaiheessa.

Mitä 2 momentissa säädetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, ei koske vaikutuksiltaan vähäistä asemakaavaa.

Kaavaa valmistelevan viranomaisen on varattava osallisille ja muille kunnan jäsenille mahdollisuus esittää mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Yhteenveto esitetyistä mielipiteistä sekä niiden vaikutuksista kaavoituksen tavoitteisiin, lähtökohtiin sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman muuhun sisältöön on oltava osallisten käytettävissä kaavan laadinnan edetessä.

Tarkempia säännöksiä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan aloitusvaiheessa voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

66 §

Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan valmisteluvaiheessa

Kaavaa valmistelevan viranomaisen on varattava osallisille ja kunnan jäsenille mahdollisuus mielipiteensä esittämiseen kaavan valmisteluun liittyvien keskeisten valintojen ja vaihtoehtojen sisällöstä, vaikutuksista ja niiden perustana olevasta tietopohjasta kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämällä tavalla. Mahdollisuudesta mielipiteen esittämiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Asiasta on lisäksi tiedotettava osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Mahdollisuuden varaaminen mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa ei ole tarpeen, jos kaavalla ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voidaan turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä asettamalla kaavaehdotus julkisesti nähtäville.

Tarkempia säännöksiä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta kaavan valmisteluvaiheessa voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

67 §

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville

Maakuntakaavaehdotus on pidettävä kaava-alueen kunnissa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Asianomaisten kuntien jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava maakunnan liitolle ennen nähtävänäoloajan päättymistä.

Yleis- ja asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä.

Jos julkisesti nähtävillä ollutta kaavaehdotusta muutetaan olennaisesti, muutettu kaavaehdotus on asetettava uudelleen nähtäville. Jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen, ei uudelleen nähtäville asettaminen ole tarpeen.

Kaavaa laativan viranomaisen on ilmoitettava niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, perusteltu kannanottonsa esitettyyn mielipiteeseen.

68 §

Tiedottaminen kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta

Kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei kaavan tarkoitus ja merkitys edellytä laajempaa tiedottamista.

Jos yleiskaava laaditaan 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla ohjaamaan rakentamista, yleiskaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus yleiskaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle, jonka kotikunta on toisella paikkakunnalla ja jonka osoite on kunnan tiedossa tai saatavissa väestötietojärjestelmästä.

Asemakaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kunnalle, joka rajoittuu asemakaava-alueeseen, samoin kuin sellaiselle asemakaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle, jonka kotikunta on toisella paikkakunnalla ja jonka osoite on kunnan tiedossa tai saatavissa väestötietojärjestelmästä. Ilmoitusta ei tarvitse lähettää, jos asemakaavassa käsitellään vain kunnanosien, kortteleiden, katujen tai muiden yleisten alueiden nimeämiseen tai numerointiin liittyviä asioita.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitetut ilmoitukset saadaan lähettää tavallisena kirjeenä. Ilmoituksen lähettäminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos asianomainen on hyväksynyt yleis- tai asemakaavaehdotuksen. Ilmoituksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon, jos se on annettu postin kuljetettavaksi viimeistään viikkoa ennen nähtäville asettamista.

69 §

Ilmoittaminen kaavan hyväksymisestä

Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on viipymättä lähetettävä tieto niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet yhteystietonsa. Jos kirjelmässä, jossa pyyntö on esitetty, on useita allekirjoittajia, voidaan tieto kaavan hyväksymisestä lähettää vain ensimmäiselle allekirjoittajalle. Ensimmäinen allekirjoittaja vastaa tiedon toimittamisesta muille allekirjoittaneille.

12 luku

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

70 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät vaikutukset kaavan vaikutusalueelta.

Kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ei voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

71 §

Vaikutusten selvittämisen kohdentuminen ja laajuus

Edellä 70 §:ssä tarkoitettuja kaavan todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia selvitettäessä on otettava huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

1) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
2) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön sekä terveyteen ja viihtyvyyteen;
3) luonnon monimuotoisuuteen sekä kasvi- ja eläinlajeihin;
4) maa- ja kallioperään, veteen ja ilmaan sekä luonnonvaroihin;
5) ilmastoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen;
6) maisemaan, rakennettuun ympäristöön, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
7) elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja toimivan kilpailun kehittymiseen.

Valmisteltavana olevan kaavan tai sen 1 momentissa tarkoitettujen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle on 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia selvitettäessä tunnistettava erityisesti mahdolliset vaikutukset saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin sekä heidän oikeuteensa harjoittaa niitä.

Jos kaavan 70 §:ssä tarkoitetut todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvitettäessä on oltava tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, on vastaavasti oltava yhteydessä tähän maakunnan liittoon.

13 luku

Viranomaisyhteistyö sekä lausunnot valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavoista ja kaupunkiseutusuunnitelmasta

72 §

Kehittämiskeskustelu

Kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kesken on käytävä vähintään kerran kahdessa vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueidenkäytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaavaasioihin sekä kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Kehittämiskeskustelu voidaan tarvittaessa käydä kuntaryhmittäin.

73 §

Viranomaisneuvottelu

Maakunnan liiton on oltava maakuntakaavaa valmisteltaessa yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten

ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi.

Kunnan on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen valmisteltaessa kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi.

Edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitettuun neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.

Tarkempia säännöksiä viranomaisneuvottelusta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

74 §

Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta

Maakunnan liiton on pyydettävä maakuntakaavaehdotuksesta lausunto:

1) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;
2) niiltä kunnilta, joita asia koskee;
3) kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntien liitolta;
4) saamelaiskäräjiltä, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin;
5) niiltä ministeriöiltä, joita asia koskee;
6) tarpeen mukaan muilta maakuntakaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.

75 §

Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta

Kunnan on pyydettävä yleiskaavaehdotuksesta lausunto:

1) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;
2) kunnalta, jonka alueidenkäyttöön kaava vaikuttaa;
3) maakunnan liitolta;
4) saamelaiskäräjiltä, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin;
5) tarvittaessa muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.

Lausunnon pyytäminen kaavaehdotuksesta ei ole kuitenkaan tarpeen, jos 1 momentissa mainittujen lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut.

76 §

Lausunnot asemakaavaehdotuksesta

Kunnan on pyydettävä asemakaavaehdotuksesta lausunto:

1) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jos kaava koskee ympäristön- tai luonnonsuojelun, kulttuuriperinnön suojelun tai virkistystarpeiden kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta, valtion liikenneverkkoa taikka kaavalla on todennäköisesti vaikutusta valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteutumisen edellytyksiin;
2) kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava todennäköisesti vaikuttaa;
3) maakunnan liitolta, jos kaava todennäköisesti koskee maakuntakaavassa käsiteltyjä tai muutoin maakunnallisesti merkittäviä asioita;

4) saamelaiskäräjiltä, jos kaava koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin;
5) tarvittaessa muilta viranomaisilta, joiden toimialaa asemakaavassa käsitellään, sekä asemakaavan kannalta keskeisiltä yhteisöiltä.

Lausunnon pyytäminen kaavaehdotuksesta ei ole kuitenkaan tarpeen, jos 1 momentissa mainittujen lausunnonantajien näkemykset on kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa saatu kaavan merkitys ja arvioidut vaikutukset huomioon ottaen riittävällä tavalla, eikä kaavan sisältö ole sen jälkeen olennaisesti muuttunut.

77 §

Lausunnot kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksesta

Kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksesta on pyydettävä lausunnot:
1) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja muilta viranomaisilta, joiden toimialaan kuuluvia asioita suunnitelmassa käsitellään;
2) maakunnan liitolta, ellei kaupunkiseutusuunnitelman laadintaa ole annettu maakunnan liiton tehtäväksi;
3) suunnittelualueeseen rajoittuvilta kunnilta ja muilta suunnittelualueen ulkopuolisilta kunnilta, joiden alueelle suunnitelmasta aiheutuu todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia.

14 luku

Kansalliset kaupunkipuistot

78 §

Kansallinen kaupunkipuisto

Kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistyksellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto.

Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka yleis- tai asemakaavassa on osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön.

Puistoon osoitetaan ensi sijassa kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. Muita alueita puistoon voidaan osoittaa omistajan suostumuksella. Omistajan suostumus ei ole kuitenkaan tarpeen, jos puiston perustamispäätöksessä tai hoito- ja käyttösuunnitelmassa ei anneta aluetta koskevia 80 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä.

79 §

Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen

Kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta päättää ympäristöministeriö. Puisto voidaan perustaa kunnan hakemuksesta.

80 §

Kansallista kaupunkipuistoa koskevat määräykset

Kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii.

Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun on tapahduttava vuorovaikutuksessa niiden tahojen kanssa, joiden oloihin asia saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Kansalliseen kaupunkipuistoon kuuluvan alueen kaavoituksessa ja muussa alueeseen vaikuttavassa suunnittelussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon puistoa koskevat määräykset.

81 §

Kansallisen kaupunkipuiston lakkauttaminen tai määräysten muuttaminen

Kansallinen kaupunkipuisto voidaan lakkauttaa tai sen rajausta muuttaa, jos alueen arvo on olennaisesti vähentynyt tai jos yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen sitä edellyttää.

Mitä 79 §:ssä säädetään puiston perustamisesta ja 80 §:ssä puistoa koskevista määräyksistä, koskee puiston lakkauttamista ja määräysten muuttamista.

15 luku

Merialuesuunnittelu

82 §

Merialuesuunnittelun tarkoitus ja sisältö

Merialuesuunnittelun tarkoituksena on edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävää kehitystä ja kasvua, merialueen luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.

Merialuesuunnittelussa on tarkasteltava eri käyttömuotojen tarpeita ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen. Tarkasteltavia käyttömuotoja ovat erityisesti energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Merialuesuunnittelussa on kiinnitettävä huomiota merialueen ominaispiirteisiin sekä maan ja meren vuorovaikutukseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota maanpuolustuksen tarpeisiin.

83 §

Merialuesuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen

Merialuesuunnitelma laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle. Merialuesuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä vastaavat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Maakuntien liittojen tulee valmistella merialuesuunnitelma yhteistyössä. Merialuesuunnitelmat on sovitettava yhteen.

Tarkemmat säännökset merialuesuunnitelman esitystavasta sekä merialuesuunnitelmien lukumääristä, suunnittelualueista ja määräajoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

84 §

Osallistuminen ja lausunnot

Maakuntien liittojen on järjestettävä merialuesuunnitelman valmistelu siten, että viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun. Maakuntien liittojen on pyydettävä lausunto niiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä, joiden toimialaan tai tehtäviin suunnitelma olennaisesti liittyy. Ulkoasiainministeriöltä on pyydettävä lausunto talousvyöhykkeen osalta.

Muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille tahoille on varattava mahdollisuus tutustua valmisteluaineistoon sekä esittää siitä mielipiteensä julkaisemalla asiaa koskeva ilmoitus internetissä. Mielipiteiden esittämiselle on varattava vähintään 30 päivää.

85 §

Merialuesuunnitelmasta tiedottaminen

Maakuntien liittojen on tiedotettava hyväksytystä merialuesuunnitelmasta ja sen perusteluista internetissä. Tieto hyväksytystä merialuesuunnitelmasta on lähetettävä valmisteluun osallistuneille viranomaisille ja yhteisöille. Merialuesuunnitelman on oltava kaikkien saatavilla internetissä.

Maakuntien liittojen tulee toimittaa hyväksytty merialuesuunnitelma ja siihen tehdyt muutokset viipymättä tiedoksi ympäristöministeriöön.

16 luku

Digitaalinen tietosisältö

86 §

Pysyvät tunnukset ja tunnistetiedot alueidenkäytön kohteille

Suomen ympäristökeskuksen on annettava automaattisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä pysyvä yksilöivä tunnus:

1) kaavalle;
2) kaupunkiseutusuunnitelmalle;
3) yleisen alueen suunnitelmalle;
4) tonttijakosuunnitelmalle.

Pysyvä tunnus annetaan, kun tunnuksen kohteena olevat tiedot tallennetaan ensimmäistä kertaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Samalla voidaan ilmoittaa muita tunnistetietoja pysyvän tunnuksen kohteelle.

Ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pysyvien tunnuksien yksityiskohtaisesta sisällöstä, määräytymisestä ja muista tunnistetiedoista.

87 §

Alueidenkäytön tietomalli

Alueidenkäytön tietomallilla tarkoitetaan alueidenkäytön tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteentoimivassa tietorakenteessa sisältäen kohteen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvät pääasialliset tiedot.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä alueidenkäytön tietomallien sisällöstä ja koneluettavasta tietorakenteesta.

88 §

Kaavan tietosisällön rakenne

Maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava laaditaan tietomallina. Maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava koostuvat kaavakohteista ja kaavamääräyksistä.

89 §

Kaavan tietosisällön esitystapa

Maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan tietosisältö esitetään vakioidussa muodossa. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaavan esitystavasta.

90 §

Kaavaselostus

Maakuntakaavaan, yleiskaavaan ja asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaavaan liittyvästä selostuksesta.

91 §

Kaupunkiseutusuunnitelman selostus

Kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyy selostus, jossa esitetään suunnitelman tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvästä selostuksesta.

92 §

Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä

Suomen ympäristökeskuksella on oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viivytyksettä kunnalta ja maakunnan liitolta 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.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavien tietojen sisällöstä ja toimittamisesta.

17 Luku

Tontit

93 §

Rakennuskorttelin jakaminen tontteihin

Asemakaavassa pääasiassa rakentamiselle varatulle alueelle (*rakennuskortteli*) on laadittava ja hyväksyttävä suunnitelma alueen jakamisesta tontteihin kiinteistöjaotuksen uudistamiseksi (*tonttijakosuunnitelma*), jos se on tarpeen asemakaavassa osoitetun rakentamisen järjestämiseksi. Suunnitelma on laadittava aina, jos rakennuskortteli sijaitsee keskeisellä alueella, korttelin rakennustehokkuus on korkea tai kiinteistöjaotus haittaa asemakaavan mukaista rakentamista tai rakennuspaikkojen omistussuhteiden järjestämistä. Rakennuskortteliin voidaan suunnitella yksi tai useampi tontti.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus laatia suunnitelma ratkaistaan asemakaavassa antamalla sitä koskeva määräys.

Kunta voi 1 ja 2 momentissa säädetyn lisäksi laatia rakennuskorttelin alueelle tonttijakosuunnitelman, jos se on tarpeen asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi, rakennuspaikkojen osoittamiseksi tai 21 luvussa tarkoitetun toteuttamismaksun määräämiseksi.

Asemakaavan laatimisen tai muuttamisen jälkeen laadittava ensimmäinen 1 momentissa tarkoitettu tonttijakosuunnitelma on tehtävä koko rakennuskorttelin alueelle, jollei ole perusteltua syytä tehdä suunnitelma korttelin osalle kerrallaan. Suunnitelman laatiminen vain osalle korttelia ei saa estää tai vaikeuttaa korttelin muun osan tonttijakosuunnittelua.

94 §

Tonttijakosuunnitelman laatiminen ja laatuvaatimukset

Tonttijakosuunnitelman laatii ja hyväksyy kunta.

Tonttijakosuunnitelman laatijan tehtävää kunnassa hoitavan henkilön pätevyysvaatimuksena on maanmittausalan korkeakoulututkinto tai sitä vastaava aiempi vähintään teknikkotasoinen tutkinto. Lisäksi tehtävää voi hoitaa Maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva toimihenkilö, jos kunta ja Maanmittauslaitos sopivat asiasta soveltaen kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 1 §:ää.

Tonttijakosuunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa. Tonttijakosuunnitelmassa voidaan poiketa vähäisessä määrin asemakaavasta, jos poikkeaminen on luonteeltaan tekninen eikä sillä puututa vähäistä enempää kenenkään asemakaavaan perustuvaan oikeuteen tai etuun.

Jokaisen tonttijakosuunnitelmassa osoitetun tontin (*esitontti*) on sijainniltaan, kooltaan ja muodoltaan oltava tarkoituksenmukainen tontin rakentamisen, käytön ja teknisen huollon kannalta. Lisäksi suunnitelmaa laadittaessa on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistussuhteisiin ja pyrittävä kiinteistönomistajien tasapuoliseen kohteluun.

Rakennuskortteliin tai sen osaan asemakaavassa osoitettu kokonaisrakennusoikeus voidaan jakaa tonttijakosuunnitelmassa siinä osoitetuille tonteille.

Tonttijakosuunnitelma on laadittava siten, että jokainen tontti rajoittuu katualueeseen. Vaatimuksesta voidaan poiketa, jos

1) tonttia palveleva kulkuyhteys järjestetään asemakaavassa nimenomaisesti osoitetun mukaisesti;

2) tontti rajoittuu sellaiseen tonttiin tai yleiseen alueeseen, jonka kautta tontilta on järjestettävissä muualla laissa säädetyn mukaisin rasittein ajokelpoinen yhteys kadulle; tai

3) kulkuyhteys järjestetään muulla tavoin kolmiulotteisesta kiinteistöjaotuksesta syntyvän tarpeen vuoksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tonttijakosuunnitelmaa koskevan päätöksen sisällöstä.

95 §

Tonttijakosuunnitelman esitystapa

Tonttijakosuunnitelma laaditaan tietomallina. Tonttijakosuunnitelman tietosisältö esitetään vakioidussa muodossa.

Ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tonttijakosuunnitelman esitystavasta.

96 §

Kuuleminen suunnitelmaehdotuksesta ja päätöksen tiedoksianto

Asianosaiselle on ennen tonttijakosuunnitelman hyväksymistä varattava tilaisuus lausua mielipiteensä ehdotuksesta tonttijakosuunnitelmaksi. Muista vaatimuksista ja selvityksistä on kuultava asianosaisia noudattaen hallintolakia.

Asianosaisia ovat suunnitelma-alueen kiinteistöjen omistajat ja haltijat. Lisäksi asianosainen on sellainen suunnittelun kohteena olevalla rakennuskorttelialueella sijaitsevan tai suunnitelma-alueeseen rajautuvan kiinteistön omistaja tai erityisen oikeuden haltija, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa.

Ehdotus tonttijakosuunnitelmaksi annetaan asianosaiselle tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Asianosaiselle on varattava mahdollisuus esittää mielipiteensä ehdotuksesta vähintään 14 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Tiedoksianto ei kuitenkaan ole tarpeen, jos asianosainen on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut hyväksyvänsä ehdotuksen.

Tonttijakosuunnitelmaa koskeva päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi tavallisena tiedoksiantona.

Jos kaikkia asianosaisia ei tunneta, on ehdotus tonttijakosuunnitelmaksi ja suunnitelmaa koskeva päätös annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella. Tiedossa olevien asianosaisten osalta noudatetaan kuitenkin, mitä edellä 4 momentissa säädetään.

97 §

Tonttijakosuunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä

Tonttijakosuunnitelma voidaan, milloin se sopivaksi katsotaan, laatia asemakaavan laatimisen yhteydessä sekä hyväksyä yhdessä tämän kanssa.

Hyväksyttäessä suunnitelma yhdessä asemakaavan kanssa, on suunnitelma 94 §:n estämättä laadittava siten, että se on yhteismenettelyssä hyväksyttävän asemakaavan mukainen.

Kun tonttijakosuunnitelma laaditaan ja hyväksytään yhdessä asemakaavan kanssa, menettelyssä noudatetaan, mitä menettelystä asemakaava-asiassa säädetään.

98 §

Tonttijakosuunnitelman muuttaminen

Kiinteistönomistaja voi tehdä esityksen kiinteistöään koskevan tonttijakosuunnitelman muuttamiseksi. Kunnan on muutettava tonttijakosuunnitelmaa, jos muutos täyttää tonttijakosuunnitelman hyväksymisen edellä säädetyt edellytykset.

Kunta voi muuttaa tonttijakosuunnitelmaa omasta aloitteestaan, jos

1) suunnitelman mukainen kiinteistöjaotus ei olosuhteiden muuttumisen vuoksi sopeudu asemakaavaan tai vallitseviin maanomistusoloihin;

2) voimassa oleva tonttijakosuunnitelma on olosuhteiden muuttumisen vuoksi ilmeisen epätarkoituksenmukainen;

3) muuttaminen on yhteisomistussuhteen purkamiseksi tai muusta erityisestä syystä tarpeen; tai

4) muuttaminen on tarkoituksenmukaista ja niiden tonttien omistajat, joita muutos koskee, antavat sille suostumuksensa.

Tonttijakosuunnitelman muuttamisessa noudatetaan, mitä tonttijakosuunnitelman ratkaisemisesta säädetään. Tonttijakosuunnitelman muuttamisessa on lisäksi huolehdittava, että muutos ei aiheuta tonttien omistajille tai muille oikeudenhaltijoille vältettävissä olevaa haittaa tai vahinkoa.

Tonttijakosuunnitelman muuttamisen menettelyyn sovelletaan, mitä edellä tässä luvussa säädetään tonttijakosuunnitelmaa koskevasta menettelystä.

99 §

Tonttijakosuunnitelman kumoutuminen ja kumoaminen

Jos alueelta kumotaan kokonaan tai osittain se asemakaava, jonka toteuttamiseksi tonttijakosuunnitelma on tehty, kumoutuu myös tonttijakosuunnitelma kyseisen alueen osalta.

Kunta voi omasta aloitteestaan tai tontin omistajan esityksestä erillisellä päätöksellä kumota tonttijakosuunnitelman. Suunnitelma voidaan kumota kokonaan tai osittain. Kumoamisessa noudatetaan, mitä hallintolaissa säädetään hallintoasian käsittelystä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun tonttijakosuunnitelman kumoamisen edellytyksenä on, että suunnitelma on käynyt alueen osalta ilmeisen tarpeettomaksi tai että kumoamiseen on muu erityinen syy ja että kumoaminen ei loukkaa vähäistä enempää kenenkään oikeutta tai etua.

100 §

Sijoittamislupa tonttijakosuunnitelman alueella

Sijoittamislupaa uudelle rakennukselle ei saa myöntää ennen tonttijakosuunnitelman hyväksymistä sellaiseen rakennuskortteliin tai sen osaan, johon on asemakaavassa määrätty laadittavaksi tonttijakosuunnitelma.

Sijoittamislupa voidaan 1 momentin estämättä myöntää, jos on ilmeistä, ettei se vaikeuta tonttijakosuunnitelman laatimista. Rakennusvalvontaviranomaisen on pyydettävä ennen asian ratkaisemista tonttijakosuunnitelman laatimisesta vastaavan viranhaltijan lausunto.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettua rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen esitontin merkitsemistä tonttina kiinteistörekisteriin.

Uutta rakennusta ei saa rakentaa esitontin rajan yli tai muutoin vastoin tonttijakosuunnitelmaa. Kuitenkin, jos tonttijakosuunnitelmasta on kiinteistöä muodostettaessa poikettu vähäisessä määrin kiinteistönmuodostamislain 20 §:n mukaisesti ja rakentamisessa noudatetaan sen mukaisia kiinteistörajoja, ei tonttijakosuunnitelmaa ole tarpeen tältä osin noudattaa.

101 §

Kolmiulotteista kiinteistöä koskeva poikkeus

Jos rakentamishanke koskee kolmiulotteista kiinteistöä, sijoittamislupa voidaan 100 §:ssä säädetyn estämättä myöntää ennen tonttijakosuunnitelman hyväksymistä ja tonttijakosuunnitelmasta saadaan poiketa rakennusta rakennettaessa vähäisessä määrin. Jos tästä aiheutuu haittaa tai vahinkoa naapurikiinteistön omistajalle tai haltijalle, edellytyksenä on, että tämä antaa poikkeamiseen suostumuksensa.

102 §

Tonttijakosuunnitelman laatimiskustannukset

Jos tonttijakosuunnitelmaa muutetaan kiinteistönomistajan esityksestä ja muutos palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua, kunnalla on oikeus saada kiinteistönomistajalta maksu suunnitelman muuttamisesta kunnalle aiheutuneista kustannuksista.

Jos esityksen tekee useampi kiinteistönomistaja yhdessä, vastaavat omistajat kustannuksista saamansa hyödyn mukaisessa suhteessa, jolleivät he sovi jakamisesta toisin. Jos tonttijakosuunnitelman muuttaminen on tarpeen yhteisomistussuhteen purkamiseksi, vastaavat kiinteistönomistajat kustannuksista 2 momentin mukaisesti riippumatta siitä, ovatko he osallistuneet esityksen tekemiseen.

Maksu voi olla enintään suoritteen omakustannusarvon mukainen siten, että maksu vastaa suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

18 Luku

Yleiset alueet

103 §

Määritelmät

Tässä luvussa tarkoitetaan:

1) *infralaitteella* johtoja, laitteita, rakennelmia ja muita vastaavia rakenteita;

2) *maantien liikennealueella* aluetta, joka on asemakaavassa osoitettu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaista maantietä varten;

3) *katualueella* liikenneväylää, joka on asemakaavassa osoitettu katualueeksi;

4) *virkistysalueella* puistoa tai muuta virkistykseen soveltuvaa aluetta, joka on asemakaavassa osoitettu puistoksi tai virkistysalueeksi;

5) *yleisellä alueella* kunnan toteutettavaksi tarkoitettua aluetta, joka on asemakaavassa osoitettu katualueeksi, toriksi, katuaukioksi, virkistysalueeksi, erityisalueeksi, vaara-alueeksi, suojelualueeksi tai vesialueeksi;

6) *alueen toteuttamisella* alueen rakentamisen ja käytön suunnittelua ja alueen rakentamista asemakaavassa osoitettuun tarkoitukseen.

104 §

Maantien liikennealueen osoittaminen asemakaavassa

Asemakaavassa voidaan osoittaa maanteiden liikennealueita valta-, kanta- ja seututeitä varten sekä sellaisia niitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä. Maantiehen kuuluva jalkakäytävä tai pyörätie saadaan osoittaa maantien ajoradasta erilliseksi maantien liikennealueeksi, jos se on paikallisista olosuhteista johtuen perusteltua.

105 §

Yleisen alueen toteuttaminen

Kunnan tehtävänä on toteuttaa asemakaavassa osoitetut yleiset alueet.

Kunnan on toteutettava muu yleinen alue kuin katualue, kun asemakaavan mukainen toteutunut maankäyttö sitä edellyttää. Aluetta ei kuitenkaan ole tarpeen toteuttaa, jos toteuttamisen lykkääminen on kunnan taloudelliset edellytykset huomioon ottaen perusteltua.

Kunnan on toteutettava katualue, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää. Katualuetta ei kuitenkaan ole tarpeen toteuttaa, jos kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat kohtuuttomat kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna.

Kunta ei saa ryhtyä rakentamaan yleistä aluetta ennen kuin sillä on hallintaoikeus alueeseen. Kunta saa kuitenkin rakentaa ennen hallintaoikeuden saamista, jos alueen haltija ja omistaja antavat tähän suostumuksensa.

106 §

Infralaitteet yleisellä alueella

Puisto- tai lähivirkistysalueelle saa rakentaa vain alueen tarkoitukseen soveltuvia vähäisiä rakennelmia, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu.

Yleiselle alueelle saa sijoittaa infralaitteita noudattaen, mitä muualla laissa säädetään. Kunnan tehtävänä on huolehtia, että sen hallinnassa olevalla yleisellä alueella infralaitteet sijoitetaan siten, että ne sopivat yhteen sekä keskenään että kadun tai muun yleisen alueen käyttöä palvelevan infralaitteen kanssa.

Infralaitteen omistajan ja haltijan on annettava kunnalle 2 momentissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset kunnan pyytämät tiedot. Tiedot on toimitettava tietomallina tai muutoin koneluettavassa ja tietosisällöltään vakioidussa muodossa, jos kunta on ottanut tällaisen tiedonsiirtotavan käyttöönsä. Jos infralaitteen omistaja tai haltija on yksityishenkilö, voi tämä toimittaa tiedot kuitenkin valitsemallaan sähköisellä tai kirjallisella tavalla.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä infralaitteiden yhteensovittamiseksi tarpeellisten tietojen sisällöstä ja muodosta sekä tietojen toimittamisesta.

107 §

Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu

Yleisen alueen suunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa. Asemakaavasta saa kuitenkin poiketa vähäisessä määrin, jos poikkeaminen on tarpeen 2 momentissa säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden vuoksi.

Yleinen alue on toteutettava siten, että alue täyttää toimivuuden, turvallisuuden, terveellisyyden ja viihtyisyyden vaatimukset ja sopeutuu ympäristöönsä. Lisäksi aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikkumisen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyyttä

sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista.

Kunnan tulee laatia ja hyväksyä ennen yleisen alueen rakentamista sitä koskeva suunnitelma. Kunta voi kuitenkin ilman suunnitelmaa suorittaa alueella sellaista rakentamista, jolla on vain vähäinen vaikutus ympäristöön. Suunnitelmaa ei myöskään tarvitse laatia, jos yleistä aluetta ei ole tarkoitettu yleisön käyttöön.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä niistä tarkemmista ehdoista, joita noudattamalla alueen katsotaan täyttävän 2 momentissa tarkoitetut vaatimukset ja tavoitteet.

108 §

Suunnitelman sisältö ja selostus

Yleisen alueen suunnitelmassa tulee esittää alueen käyttäminen eri tarkoituksiin. Lisäksi, jos se alueen tai rakentamistoimenpiteen luonteen vuoksi on tarpeen, suunnitelman yhteydessä on esitettävä toteutettavan alueen sopeutuminen asemakaavan mukaiseen ympäristöönsä ja vaikutukset alueen ympäristökuvaan.

Kadunrakentamista koskevasta suunnitelmasta tulee 1 momentissa säädetyn lisäksi käydä ilmi kadun liikennejärjestelyperiaatteet, kuivatus, sadevesien johtaminen ja muut hulevesien hallinnan ratkaisut, kadun korkeusasema ja päällystemateriaali sekä tarvittaessa istutukset ja pysyväisluonteisten laitteiden ja rakennelmien likimääräinen sijainti alueella.

Muun yleisen alueen kuin kadun rakentamisen suunnitelmasta tulee 1 momentissa säädetyn lisäksi käydä ilmi tarvittaessa pysyväisluonteisten rakennelmien ja laitteiden likimääräinen sijainti alueella.

Yleisen alueen suunnitelmaan on liitettävä selostus, jossa esitetään alueen sopeutuminen ympäristöönsä ja vaikutukset ympäristökuvaan, suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot sekä muut suunnitteluratkaisun perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman ja siihen liittyvän selostuksen sisällöstä.

109 §

Suunnitelman esitystapa

Yleisen alueen suunnitelma laaditaan tietomallina tai muutoin koneluettavassa ja tietosisällöltään vakioidussa muodossa.

Ympäristöministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä suunnitelman esitystavasta.

110 §

Vuorovaikutus yleisen alueen suunnitelmaa valmisteltaessa

Kunnan on järjestettävä yleisen alueen suunnittelu siten, että osallisilla on mahdollisuus osallistua valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta.

Kunnan on ilmoitettava yleisesti yleisen alueen suunnittelua koskevan asian vireilletulosta.

Kunnan on suunnittelun vireilletulosta ilmoittamisen yhteydessä tai muutoin suunnittelun varhaisessa vaiheessa annettava osallisille mielipiteen esittämistä varten tietoja suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista sekä mahdollisista vaihtoehdoista, jos mahdollisuus mielipiteen esittämiseen on tarpeen suunnittelualueen laajuuden, suunnitelman sisällön tai suunnittelun arvioitujen vaikutusten merkittävyyden vuoksi. Mahdollisuus osallistua yleisen alueen suunnitelman valmisteluun voidaan järjestää myös asemakaavoituksen tai muun suunnittelun yhteydessä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus asian vireilletulosta ja 3 momentissa tarkoitettu ilmoitus tietojen antamisesta mielipiteen esittämistä varten on annettava yleisesti tiedoksi hallintolaissa tarkoitetulla yleistiedoksiannolla. Lisäksi kunnan on toimitettava 2 tai 3 momentissa tarkoitettu ilmoitus erikseen tiedoksi suunnittelualueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille kirjeitse, sähköisesti tai muulla yleistiedoksiantoa tehokkaammalla tavalla, jos se asian luonne huomioon ottaen on tarpeen osallisten osallistumisoikeuksien edistämiseksi.

111 §

Suunnitelmaehdotuksen nähtäville asettaminen

Osallisille on ennen yleisen alueen suunnitelman hyväksymistä varattava tilaisuus esittää muistutuksensa suunnitelmaehdotuksesta. Suunnitelmaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä muistutuksen jättämistä varten vähintään 14 päivän ajan. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävilläoloajan päättymistä.

Kunnan on toimitettava tieto suunnitelmaehdotuksen nähtävilläolosta ja muistutuksen esittämisen mahdollisuudesta suunnittelualueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille tavallisella tiedoksiannolla. Jos kaikkia suunnittelualueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita ei tunneta tai osallisia on muitakin, tiedoksianto on toimitettava myös yleistiedoksiannolla. Jos suunnittelualueeseen rajoittuvia kiinteistöjen omistajia ja haltijoita on yli kolmekymmentä, yleistiedoksiantoa voidaan käyttää tavallisen tiedoksiannon sijaan.

Kunnan on annettava niille muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä muistutuksen yhteydessä pyytäneet, perusteltu kannanotto muistutukseen 108 §:n 4 momentissa säädetyssä selostuksessa tai muulla sopivalla tavalla.

112 §

Suunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä

Yleisen alueen suunnitelma voidaan, milloin se sopivaksi katsotaan, laatia asemakaavan laatimisen yhteydessä sekä hyväksyä yhdessä tämän kanssa. Hyväksyttäessä suunnitelma yhdessä asemakaavan kanssa, on suunnitelma 107 §:n estämättä laadittava siten, että se sopeutuu yhteismenettelyssä hyväksyttävään asemakaavaan.

Kun yleisen alueen suunnitelma laaditaan ja hyväksytään yhdessä asemakaavan kanssa, menettelyssä noudatetaan, mitä menettelystä asemakaava-asiassa säädetään.

113 §

Suunnitelman muuttaminen

Yleisen alueen suunnitelman muuttamiseen sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

114 §

Yleisen alueen luovuttaminen yleiseen käyttöön

Kunnan on luovutettava katu yleiseen käyttöön, kun katu on rakennettu. Jos katualueella on jo kulkuväylä, joka tyydyttää ominaisuuksiltaan kadun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön tarpeen, voidaan katu luovuttaa yleiseen käyttöön katua enemmälti rakentamatta. Katua ei saa luovuttaa yleiseen käyttöön ennen kuin kunnalla on hallinta- ja omistusoikeus alueeseen.

Kunnan on tehtävä päätös kadun luovuttamisesta yleiseen käyttöön (*kadunpitopäätös*).

Kadunpitopäätös annetaan tiedoksi katuun rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille yleistiedoksiannolla noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään. Katu katsotaan luovutetuksi yleiseen käyttöön sinä määräpäivänä, joka kadunpitopäätöksessä on ilmoitettu tai jos tällaista määräpäivää ei aseteta, sinä päivänä kun tiedoksisaannin katsotaan yleistiedoksiannolla tapahtuneen. Päätöksessä ilmoitettu määräpäivä ei voi olla aikaisempi kuin yleistiedoksiannon tiedoksisaantipäivä. Katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa tarkoitetut velvollisuudet alkavat samana päivänä kun katu katsotaan luovutetuksi yleiseen käyttöön.

Edellä 3 momentissa tarkoitetun kunnossa- ja puhtaanapitovelvollisuuden alkamisesta ja velvollisuuden sisällöstä on toimitettava viipymättä tieto kadun varrella olevien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille kirjeitse tai sähköisesti.

Kunnan on luovutettava muu yleisön käyttöön tarkoitettu yleinen alue kuin katu yleiseen käyttöön, kun alue on rakennettu tai kun se muutoin tyydyttää ominaisuuksiltaan alueen asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön tarpeen. Aluetta ei saa luovuttaa yleiseen käyttöön ennen kuin kunnalla on siihen hallinta- ja omistusoikeus.

Kunnan on tehtävä päätös muun yleisen alueen kuin kadun luovuttamisesta yleiseen käyttöön. Tehdystä päätöksestä on ilmoitettava kunnan ilmoituksella kuntalain 108 §:ssä säädetyllä tavalla.

115 §

Maantien muuttuminen kadunpitopäätöksellä kaduksi

Asemakaavassa kaduksi osoitettu maantie muuttuu kadunpitopäätöksellä kaduksi. Maantie lakkaa kadunpitopäätöksessä ilmoitettuna yleiseen käyttöön luovuttamisen määräpäivänä tai jos tällaista määräpäivää ei aseteta, sinä päivänä kun tiedoksisaannin katsotaan yleistiedoksiannolla tapahtuneen.

Asemakaavassa muuksi kuin katualueeksi osoitetulla alueella sijaitseva maantie lakkaa, kun sen liikennettä välittämään tarkoitettua katua koskeva kadunpitopäätös on tehty, kadunpitopäätöksessä ilmoitettuna yleiseen käyttöön luovuttamisen määräpäivänä tai jos tällaista määräpäivää ei aseteta, sinä päivänä kun tiedoksisaannin katsotaan yleistiedoksiannolla tapahtuneen.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut kadunpitopäätökset tulee tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ottaen huomioon kunnossapidon vaatimukset ja maankäytön sekä tie- ja katuverkon toteutuminen.

Maantien lakatessa 1 tai 2 momentin perusteella lakkaa samalla tienpitäjän oikeus maantien tiealueeseen.

Kunnan on toimitettava tieto tässä pykälässä tarkoitetusta kadunpitopäätöksestä tienpitäjälle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tiedoksiannon toimittamisesta.

116 §

Päätös kadun lakkauttamisesta

Kunta voi päättää kadun lakkauttamisesta, jos

1) asemakaavan mukainen maankäyttö on lakannut tai supistunut sillä tavoin, että toteutunut maankäyttö ei enää edellytä kadun olemassaoloa ja katua edelleen kulkutienään käyttävien kulku on järjestynyt asianmukaisesti muulla tavoin; tai

2) katu on muuttunut maantieksi tai yksityiseksi tieksi eikä lakkauttamista koskevaa päätöstä ole tehty tai sellainen ei ole tullut voimaan muun lain mukaisen menettelyn yhteydessä.

Kunnan on kuultava katuun rajoittuvien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita ja muita mahdollisia asianosaisia ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä. Edellä 1 momentissa

tarkoitettu päätös on annettava tiedoksi yleistiedoksiannolla noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään. Lisäksi päätöksestä ja sitä koskevasta kuulutuksesta on toimitettava erikseen tieto kadun varrella olevien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille ja muille tiedossa oleville asianosaisille kirjeitse tai sähköisesti. Muuten menettelyssä noudatetaan hallintolakia.

Katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa tarkoitetut velvollisuudet lakkaavat sinä määräpäivänä, jona katu on ilmoitettu lakkautetuksi sitä koskevassa päätöksessä. Samasta määräpäivästä lakkaa oikeus alueen yleiseen käyttöön katuna. Kadun lakkaamisen määräpäivä ei voi olla aikaisempi kuin milloin kadun lakkaamista koskevan päätöksen tiedoksisaannin katsotaan hallintolain 62 §:ssä säädetyllä tavalla tapahtuneen.

117 §

Tonttiliittymä ja pääsytie rakennuspaikalle

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kustannuksellaan liittymän rakentamisesta rakennetun kadun ajoradan reunasta rakennuskorttelissa sijaitsevalle rakennuspaikalleen.

Jos 1 momentissa tarkoitetulle rakennuspaikalle rakennetaan ennen kuin sitä palveleva katu on rakennettu, kiinteistön omistajan tai haltijan on kustannuksellaan järjestettävä rakennuspaikalleen ajokuntoinen pääsytie.

Kunta on velvollinen korvauksetta sallimaan käytettävissään olevan soveltuvan katualueen käyttämisen 2 momentissa tarkoitetun pääsytien rakentamiseen. Sama koskee muuta sellaista kunnan käytettävissä olevaa soveltuvaa aluetta, jonka kautta kulkuyhteys rakennuspaikalle on asemakaavassa nimenomaisesti määrätyn mukaisesti tarkoitus järjestää.

118 §.

Infralaitteen siirtäminen yleisellä alueella.

Jos kunnan hallussa olevalla yleisellä alueella sijaitseva infrarakenne vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista tai kadunpitoa taikka on maisemaan tai kaupunkikuvaan soveltumaton, infrarakenteen omistaja tai haltija on velvollinen siirtämään sen kunnan hyväksymään sopivaan paikkaan muualle kunnan hallussa olevalle alueelle.

Kunta vastaa siirtokustannuksista, jollei ole kohtuullista edellyttää infralaitteen omistajan tai haltijan vastaavan siirtokustannuksista kokonaan tai osittain tai jollei kustannuksista ole muualla laissa toisin määrätty. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon mahdollinen infrarakenteen sijoittamista koskevan säännöksen tai päätöksen sisältö sekä infrarakenteen ja muutostarpeen luonne sekä siirtämisen aiheuttamien kustannusten kohtuullisuus kunnan ja infrarakenteen omistajan ja haltijan kannalta. Kunta ja infrarakenteen omistaja voivat sopia siirtokustannusten jaon perusteista toisin, poikkeamatta kuitenkaan kohtuullisuuden vaatimuksesta.

19 Luku

Hulevedet

119 §

Soveltamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (*hulevesi*) hallintaan.

Mitä tässä luvussa säädetään hulevesistä, koskee myös perustusten kuivatusvesiä.

120 §

Määritelmät

Tässä luvussa tarkoitetaan:
1) *hulevesien hallinnalla* hulevesien imeyttämiseen, viivyttämiseen, johtamiseen, viemäröintiin ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä;
2) *kunnan hulevesijärjestelmällä* hulevesien hallintaan tarkoitettujen alueiden ja rakenteiden kokonaisuutta lukuun ottamatta vesihuoltolain (119/2001) 17 a §:ssä tarkoitettuja vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoja; ja
3) *kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella* aluetta, jolla sijaitsevien kiinteistöjen hulevesien hallintaa kunnan hulevesijärjestelmä palvelee.

121 §

Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Hulevesien hallinnan yleisenä tavoitteena on:
1) kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa erityisesti asemakaava-alueella;
2) imeyttää ja viivyttää hulevesiä niiden kerääntymispaikalla;
3) ehkäistä hulevesistä ympäristölle ja kiinteistölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja ottaen huomioon myös ilmaston muuttuminen pitkällä aikavälillä;
4) edistää luopumista hulevesien johtamisesta jätevesiviemäriin.
Hulevesien hallinnassa on mahdollisuuksien mukaan ja toimenpiteen luonne huomioon ottaen edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää ja varauduttava ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin.

122 §

Hulevesien hallinta kiinteistöllä

Kiinteistön omistaja tai haltija, sen mukaan kumman vastuulle asia lain tai sopimuksen mukaan kuuluu, vastaa kiinteistönsä hulevesien hallinnasta.

123 §

Kiinteistön hulevesien johtaminen

Kiinteistön omistajan tai haltijan on johdettava kiinteistön hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään, jos kiinteistö sijaitsee kunnan hulevesijärjestelmän välittömässä läheisyydessä. Hulevesiä ei kuitenkaan ole pakko johtaa kunnan hulevesijärjestelmään, jos kiinteistön hulevedet voidaan imeyttää kiinteistöllä tai jos hulevedet johdetaan vesihuoltolain 17 a §:ssä tarkoitettuun vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon.
Kunnan määräämä viranomainen voi hakemuksesta myöntää vapautuksen 1 momentissa tarkoitetusta velvollisuudesta johtaa kiinteistön hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään, jos kiinteistön omistaja tai haltija huolehtii hulevesien hallinnasta asianmukaisesti muilla toimenpiteillä. Tällainen vapautus on myönnettävä, jos hulevesiä hallitaan asianmukaisesti muilla toimenpiteillä ja kiinteistön hulevesijärjestelmän muuttaminen tai uuden rakentaminen tulisi kohtuuttoman kalliiksi.

124 §

Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohta

Kunnan määräämä viranomainen osoittaa tarvittaessa kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän yhteensovittamiseksi tarpeelliset rajakohdat ja antaa hulevesien johtamiseen liittyviä määräyksiä. Rajakohdat on osoitettava kiinteistön välittömään läheisyyteen sopivaan paikkaan.

125 §

Kiinteistön hulevesijärjestelmä

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistosta ja rakenteista 124 §:ssä tarkoitettuun rajakohtaan asti. Järjestelmän, laitteiston ja rakenteen on sovelluttava tarkoitukseensa ja oltava ominaisuuksiltaan sellainen, että sen avulla voidaan ylläpitää terveellisiä ja turvallisia olosuhteita alueella.

Kiinteistön omistajan tai haltijan on toteutettava hulevesien hallinta kiinteistöllä siten, että se on yhteensopiva kunnan hulevesijärjestelmän kanssa.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvien laitteistojen ja rakenteiden teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä kiinteistön hulevesijärjestelmän rakentamisesta.

126 §

Kunnan vastuu hulevesien hallinnan järjestämiseksi

Kunta vastaa hulevesien hallinnan järjestämisestä asemakaava-alueella, lukuun ottamatta ranta-asemakaavan aluetta. Kunta voi ottaa järjestettäväkseen hulevesien hallinnan muullakin alueella, jos se on tarpeen alueen hulevesien hallinnan järjestämiseksi.

Kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin kunnan hulevesijärjestelmän ja vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkoston toteuttamiseksi tai hulevesien hallitsemiseksi muulla tavoin.

Kunnan tehtävien järjestämisestä säädetään kuntalain 2 luvussa.

127 §

Hulevesien hallintaa koskevat yleiset kunnalliset määräykset

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa tämän luvun säännösten täytäntöön panemiseksi tarpeellisia kuntaa tai kunnan osaa koskevia yleisiä määräyksiä hulevesien hallinnasta. Määräykset eivät saa olla kiinteistön omistajalle tai haltijalle taikka muun erityisen oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Määräykset voivat koskea:

1) hulevesien määrän, laadun, maahan imeyttämisen ja viivyttämisen hallintaa ja tarkkailua sekä kiinteistön hulevesien käsittelyä;

2) kiinteistön hulevesijärjestelmän liittämistä kunnan hulevesijärjestelmään;

3) muita näihin rinnastettavia, hulevesien hallintaan liittyviä seikkoja.

Määräyksiä ei sovelleta, jos yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa taikka laissa tai lain nojalla annetussa päätöksessä on määrätty asiasta toisin.

Määräysten laatimisessa ja hyväksymisessä noudatetaan, mitä 184 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksen laatimisesta ja hyväksymisestä.

128 §

Kunnan hulevesisuunnitelma

Kunnan on laadittava ja hyväksyttävä tarvittaessa suunnitelma kunnan hulevesijärjestelmän rakentamiseksi (*hulevesisuunnitelma*).

Suunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon asemakaava, katusuunnitelma ja muu yleisen alueen suunnitelma.

Hulevesisuunnitelma on laadittava siten, että kunnan hulevesijärjestelmä täyttää toimivuuden, turvallisuuden, terveellisyyden ja viihtyisyyden vaatimukset. Suunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon tarve sopeutua ilmastonmuutokseen ja lisääntyviin rankkasateisiin ja sademääriin.

Suunnitelmassa esitetään tarpeen mukaan imeytysalueet, kosteikot, ojat, valumavesien reitit, putket ja pumppaamot sekä muut kunnan hulevesijärjestelmään kuuluvat hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet.

Suunnitelmaa laadittaessa noudatetaan, mitä 66 §:ssä säädetään osallistumisesta ja vaikuttamisesta kaavan valmisteluvaiheessa ja 67 §:ssä ja 68 §:ssä kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville ja siitä tiedottamisesta.

129 §

Hulevesisuunnitelman laatiminen yhteismenettelyssä

Hulevesisuunnitelma voidaan, milloin se sopivaksi katsotaan, laatia asemakaavan tai yleisen alueen suunnitelman laatimisen yhteydessä sekä hyväksyä yhdessä tämän kanssa. Samalla on huolehdittava, että yhteismenettelyssä tehdyt ratkaisut ovat keskenään yhteensopivia.

Kun hulevesisuunnitelma laaditaan ja hyväksytään yhdessä asemakaavan tai yleisen alueen suunnitelman kanssa, menettelyssä noudatetaan, mitä menettelystä asemakaava-asiassa tai yleisen alueen suunnitelmaa koskevassa asiassa säädetään.

130 §

Kunnan hulevesijärjestelmän toteuttaminen

Kunnan on huolehdittava, että kunnan hulevesijärjestelmä toteutetaan asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön tarpeita vastaavasti.

Toteuttamista saadaan lykätä alueella, jolla toteuttamisen kustannukset kunnalle muodostuisivat suhteettoman suuriksi saatuun hyötyyn nähden. Kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon asemakaavan mukainen toteutunut maankäyttö, olemassa olevat hulevesien hallinnan ratkaisut alueella, toimivuuden, turvallisuuden, terveellisyyden ja viihtyisyyden vaatimusten täyttyminen sekä ilmastonmuutokseen varautuminen nyt ja tulevaisuudessa.

Kunnan hulevesijärjestelmä on toteutettava siten, että kustannukset eivät muodostu kohtuuttomiksi kiinteistöjen omistajille tai haltijoille tai kunnalle.

131 §

Valvonta

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin valvoo tämän luvun säännösten noudattamista.

Toimielimen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

132 §

Määräys hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle määräyksen hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi.

Jos hulevesistä aiheutuvan haitan poistaminen vaatii usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan monijäseninen toimielin voi kiinteistön omistajan aloitteesta ja muita kiinteistön omistajia tai haltijoita kuultuaan määrätä kiinteistön tai kiinteistöjen hulevesien johtamisesta tai muista hulevesien hallinnan toimenpiteistä kiinteistöjen yhteisin järjestelyin. Kiinteistöjen yhteisjärjestelyssä noudatetaan, mitä jäljempänä 299 §:n 2–4 momentissa säädetään.

Luonnollisen vedenjuoksun muuttamisesta säädetään jäljempänä 302 §:ssä ja ojituksesta vesilain (587/2011) 5 luvussa.

133 §

Hulevesien hallinnan vuosimaksun perusteet

Kunta voi määrätä kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajille tai haltijoille kunnan hulevesijärjestelmästä kunnalle aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi vuosittaisen hulevesimaksun. Omistaja tai haltija vastaa maksusta sen mukaan, kumman vastuulle hulevesien hallinta kiinteistöllä kuuluu.

Hulevesimaksun on velvollinen suorittamaan koko kalenterivuodelta se, jonka omistuksessa tai hallinnassa kiinteistö on kalenterivuoden ensimmäisenä päivänä, ellei kunta taksassaan muuta määrää.

Hulevesimaksun tulee perustua hulevesijärjestelmän suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin ja kiinteistön saamaan hyötyyn kunnan hulevesijärjestelmästä. Maksun perusteet voidaan määrätä alueittain ja kiinteistötyypeittäin eri suuruisiksi, jos kunnan hulevesien hallinnan ratkaisut tai kiinteistöjen saama hyöty on erilainen eri alueilla tai kiinteistötyypeillä. Jos maksun perusteena käytetään kiinteistön pinta-alaa, alueen luonnontilaisuus ja muu vastaava hulevesien määrään ja kunnan hulevesijärjestelmästä kiinteistön saamaan hyötyyn merkittävästi vaikuttava seikka on otettava maksun perusteissa riittävästi huomioon. Maksun tulee olla omistajalle tai haltijalle kohtuullinen.

Maksua ei saa määrätä sellaiselle rakentamattomalle kiinteistölle, jolta ei johdeta hulevettä pois maan kuivattamiseksi taikka muunlaisen alueen käyttöä haittaavan veden poistamiseksi.

Maksujen perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa. Maksu voi olla enintään suoritteen omakustannusarvon mukainen siten, että maksu vastaa suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia.

Ennen taksaa koskevan päätöksen hyväksymistä kunnan tulee varata hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille mahdollisuus osallistua asian valmisteluun noudattaen, mitä hallintolain 41 §:ssä säädetään.

134 §

Hulevesimaksun määrääminen

Kunnan on toimitettava kiinteistön omistajalle tai haltijalle 133 §:ssä tarkoitetun maksun maksamista varten lasku, josta ilmenevät maksuvelvollinen, maksun peruste ja perustelut, ohjeet oikaisun vaatimiseksi sekä maksun määränneen viranomaisen ja laskuttajan yhteystiedot.

Asianosaista ei ole tarpeen kuulla ennen laskun toimittamista, jos maksu perustuu kiinteään yksikköhintaan, joka käy ilmi taksasta.

Kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus vaatia maksuun oikaisua 14 päivän kuluessa laskun tiedoksisaannista. Oikaisua vaaditaan maksun määränneeltä viranomaiselta. Tämän on

tehtävä oikaisuvaatimuksen johdosta päätös ja lähetettävä päätös ja maksun muuttuessa uusi lasku maksuvelvolliselle.

Edellä tarkoitettu maksu on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Saatavaa ei kuitenkaan mainitun lain 4 §:stä poiketen saa periä ulosotossa ennen kuin 3 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimukselle varattu aika on kulunut loppuun ja oikaisuvaatimus on ratkaistu.

20 Luku

Kunnan maapolitiikka

135 §

Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Kunnan maapolitiikan tavoitteena on luoda edellytyksiä yhdyskuntien kehittämiselle tämän lain tavoitteiden mukaisesti. Kunnan on maapolitiikassaan toteutettava avoimuutta ja kohdeltava kiinteistönomistajia tasapuolisesti.

136 §

Hyvä hallinto kunnan maapolitiikassa

Kunnan on neuvotellessaan ja sopiessaan maapolitiikan toimenpiteistä esitettävä asianosaiselle asian ratkaisemiseksi laatimansa tai hankkimansa tarpeellinen selvitys maan arvosta, alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista tai muista asian ratkaisemiseen vaikuttavista tiedoista. Lisäksi kunnan on selvitettävä asianosaiselle, mitä maapolitiikan toimenpiteiden käytöstä lausutaan kunnan maapolitiikan ohjelmassa.

137 §

Maapolitiikan ohjelma

Kunnan on julkaistava maapolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä koskevat periaatteensa (*maapolitiikan ohjelma*) ja pidettävä ohjelmaa ajan tasalla. Ohjelman hyväksyy kunnanvaltuusto. Ohjelma on julkaistava kunnan verkkosivuilla kaavoituksen tietoaineiston yhteydessä. Jos kunnassa ei tehdä maapolitiikan ohjelmaa, on tietoaineiston yhteydessä julkaistava tätä koskeva tieto.

Maapolitiikan ohjelmaa laadittaessa ja sitä merkittävästi muutettaessa yleisölle on varattava tilaisuus saada tietoja ja lausua mielipiteensä ohjelman käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä ohjelmaan suunnitelluista periaatteista. Asian vireilläolosta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta on ilmoitettava kunnan verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa. Lisäksi ilmoitus on toimitettava mahdollisuuksien mukaan niille kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille tai muille yhteisöille, joiden tarkoitusta tai toimialaa maapolitiikan ohjelma erityisesti koskee ja jotka ovat kunnan tiedossa, sähköisin viestein tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla.

138 §

Maapolitiikan seuranta ja avoimuus

Maapolitiikan ohjelman laatineen kunnan on seurattava ja arvioitava maapolitiikan tavoitteiden toteutumista säännöllisesti ja mahdollisuuksien mukaan vähintään kerran valtuustokaudessa.

Jokaisen kunnan on laadittava yleisölle vuosittain yhteenveto maapolitiikkansa toteutuneista toimenpiteistä ja taloudesta.

Maapolitiikan seurannan tulokset ja maapolitiikan yhteenveto on annettava yleisön saataville julkaisemalla tiedot kunnan verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa maapolitiikan ohjelman tai kunnan kaavoituksen tietoaineiston yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä seurannassa ja yhteenvedossa esitettävistä tiedoista ja niiden esittämistavasta.

21 Luku

Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut

139 §

Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä, on velvollisuus osallistua asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen (*osallistumisvastuu*) noudattaen, mitä jäljempänä tässä luvussa säädetään.

Kunnan on pyrittävä sopimaan kiinteistönomistajan kanssa maksusta (*maankäyttömaksu*) tai sitä vastaavasta muusta osallistumisvastuuta tarkoittavasta suorituksesta. Jos sopimukseen ei päästä, kunta voi määrätä omistajan maksettavaksi maksun (*toteuttamismaksu*).

Kunnan on kohdeltava kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti määrätessään ja sopiessaan osallistumisvastuista ja maksuista.

140 §

Maankäyttösopimukset

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksessa ei voida sopia kaavan sisällöstä. Kaavan sisältöä koskeva sopimusehto on mitätön.

Maankäyttösopimuksella voidaan tässä luvussa jäljempänä säädettyjen toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimus voidaan tehdä sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tätä ennen tehty maankäyttösopimus on mitätön. Kunta voi kuitenkin sopia kaavoituksen käynnistämisestä ennen mainittua ajankohtaa.

Sovittaessa samalla sopimuksella osallistumisvastuusta ja muista 1 momentin mukaisista asioista osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot on eriteltävä muista ehdoista. Osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot ovat julkisia.

Kunnan on määrättävä maapolitiikan ohjelmassa maankäyttösopimuksissa käytettävät maankäyttömaksujen perusteet, jos kunta sopimustoiminnassaan merkittävästi poikkeaa jäljempänä tässä luvussa säädetyistä maksun määräämisen perusteista. Lisäksi maapolitiikan ohjelman yhteydessä on julkaistava mahdolliset kunnan maankäyttösopimuksissa käyttämät malliehdot. Maankäyttömaksujen perusteiden ja malliehtojen on oltava objektiivisia, syrjimättömiä ja oikeasuhtaisia.

141 §

Maankäyttösopimuksista tiedottaminen

Kunnan on tiedotettava tarkoituksestaan tehdä kaavaa koskeva maankäyttösopimus kaavan 63 §:ssä tarkoitetussa tietoaineistossa. Tekeillä olevasta ja tehdystä maankäyttösopimuksesta on tiedotettava lisäksi kaavoituksen vuorovaikutuksen yhteydessä sopivin tavoin.

Asemakaavoitusta koskevan 1 momentissa tarkoitetun tiedottamisen yhteydessä on tuotava esille, onko sopimuksessa tarkoitus sopia myös maankäyttömaksusta. Jos maankäyttömaksusta on tarkoitus sopia, kunnan on arvioitava ja tiedotettava kaavan käsittelyvaiheeseen nähden sopivalla tarkkuudella, miten maksutulo kohdistuu asemakaavahankkeesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen.

Koonnos 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista on esitettävä asemakaavahankkeittain 138 §:ssä säädetyssä maapolitiikan yhteenvedossa.

142 §

Maksun määräämisen kynnysarvo

Velvollisuus maksaa toteuttamismaksu ei koske kiinteistönomistajaa, jonka omistamalle alueelle osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250 kerrosneliömetriä tai muuhun rakentamiseen lisää rakennusoikeutta enintään tätä arvoltaan vastaava määrä.

Kunta voi maapolitiikan ohjelmassaan määrätä kunnassa, kunnan osassa tai kaavahankealueella sovellettavasta 1 momentissa säädettyä korkeammasta maksun määräämisen kynnysarvosta.

143 §

Maksun kustannuksiin sidottu enimmäismäärä ja ositteluperuste

Asemakaava-alueella kiinteistöjä omistavien yhteenlaskettu osallistumisvastuu on enintään kyseisen asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten suuruinen. Laskennassa mukaan otettavista yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja kustannuksista säädetään tarkemmin 146 §:ssä.

Kunkin kiinteistönomistajan osuus 1 momentissa tarkoitetuista kustannuksista määrätään asemakaavan aiheuttaman maan arvonnousun perusteella. Kiinteistönomistajan suhteellinen osuus saadaan jakamalla hänen asemakaava-alueella omistamiensa rakentamiseen tarkoitettujen alueiden arvonnousun määrä asemakaava-alueen kaikkien rakentamiseen tarkoitettujen alueiden yhteenlasketulla arvonnousun määrällä. Kunkin omistajan rahamääräinen maksuosuus saadaan kertomalla 1 momentissa tarkoitetut kustannukset näin saadulla suhdeluvulla.

144 §

Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä

Toteuttamismaksuna voidaan periä enintään 70 prosenttia asemakaavasta aiheutuvasta maan arvonnoususta.

Kunta voi maapolitiikan ohjelmassaan määrätä 1 momentissa säädettyä pienemmästä maksun enimmäismäärästä. Päätös enimmäismäärästä voi koskea koko kunnan aluetta tai osaa kunnan alueesta tai tietyn asemakaavahankkeen aluetta.

145 §

Arvonnousun määrän laskeminen

Arvioitaessa asemakaavasta aiheutuvaa maan arvonnousun määrää 142 – 144 §:ssä säädetyllä tavalla otetaan huomioon vain sellainen arvonmuutos, joka aiheutuu asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeuden lisäyksestä tai käyttömahdollisuuden muutoksesta.

Arvonnousun määrä saadaan vertaamalla lähtöarvoa loppuarvoon. Lähtöarvolla tarkoitetaan arvoa, joka alueella arvioidaan olevan voimassa olevan asemakaavan tai alueen muun lainmukaisen käyttömahdollisuuden mukaan sillä hetkellä, kun kaavoituksen vireilletulosta ilmoitetaan 65 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Loppuarvolla tarkoitetaan arvoa, joka alueella arvioidaan olevan hyväksytyn asemakaavan mukaisen käyttömahdollisuuden mukaan arvioituna asemakaavan hyväksymishetkellä.

Arvonnousun arvioinnissa noudatetaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään omaisuuden arvon arvioinnista.

146 §

Kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset

Edellä 143 §:n 1 momentissa tarkoitettuina yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon seuraavat kustannukset:

1) asemakaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset, siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta;

2) maanhankintakustannukset asemakaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien kunnan yleisten rakennusten rakennuspaikkojen hankkimiseksi, siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta;

3) asemakaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset; sekä

4) asemakaava-alueen kaavoituskustannukset, siltä osin kuin niitä ei ole peritty 46 §:n nojalla.

Alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisen tason ylittäviä toimenpiteitä tai kustannuksia ei saa ottaa huomioon. Myöskään kustannuksia, jotka ovat syntyneet yli 15 vuotta ennen osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, ei saa ottaa huomioon kuin erityisestä syystä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden kustannukset on perustettava arvioon, jos kustannukset eivät ole jo toteutuneet tai tieto kustannuksista ei ole saatavilla arvioimisen ajankohtaan mennessä. Arvion perustana saa käyttää vastaavan toimenpiteen kunnalle aiemmin aiheuttamia keskimääräisiä kustannuksia, ellei ole erityistä alueen luonteeseen tai olosuhteisiin liittyvää syytä arvioida kustannuksia toisin.

Kunta saa kustannusten laskemista varten käyttää vakio-osuuksia, joilla toimenpiteiden arvioidaan keskimääriin palvelevan 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyllä tavalla asemakaava-aluetta. Arviota tehtäessä otetaan huomioon asemakaava-alueen ja toimenpiteen koko ja luonne ja liittyminen toisiinsa. Jos 1 momentin 1 tai 2 kohdassa mainittu alue palvelee merkittävissä määrin vain kyseistä asemakaava-aluetta, saadaan kustannukset ottaa huomioon tuon asemakaava-alueen toteuttamisen kustannuksina kokonaisuudessaan.

147 §

Kustannusten huomioon ottaminen

Kunta saa ottaa 146 §:ssä säädetyt kustannukset huomioon toteuttamismaksuissa vain kertaalleen.

Se osa 146 §:n 1 momentin mukaisista toteutuneista kustannuksista, joka on jäänyt kunnalta saamatta maksun 144 §:ssä säädetyn enimmäismäärän vuoksi, saadaan tämän pykälän 1 momentin estämättä ottaa huomioon aluetta koskevassa uudessa asemakaavahankkeessa.

Edellä 146 §:ssä tarkoitettuja kustannuksia ei saa ottaa huomioon toteuttamismaksua määrättäessä siltä osin kuin samoja kustannuksia on käytetty tai aiotaan käyttää muun maksun perusteena.

Toteuttamismaksua määrättäessä on vähennettävä kiinteistönomistajan samoista kustannuksista mahdollisesti jo suorittama maksu tai sitä vastaava suorite.

148 §

Maksuvelvollinen

Velvollinen maksamaan toteuttamismaksun on se, joka omistaa alueen toteuttamismaksun määräämispäätöksen tekemisen ajankohtana tai se, jolle alue on tältä siirtynyt vastikkeettomalla saannolla maksun määräämisen jälkeen.

149 §

Päätös maksun määräämisestä

Toteuttamismaksun määräämisestä päättää kunta. Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen ja joka tapauksessa viimeistään vuoden kuluessa asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tekemisestä. Jos määräaikaa ei noudateta, oikeus maksun saamiseen raukeaa.

Toteuttamismaksu voidaan määrätä vasta, kun alueelle on hyväksytty asemakaavan toimeenpanoa tarkoittava tonttijakosuunnitelma. Tonttijakosuunnitelman tekeminen ei kuitenkaan ole tarpeen siltä osin, kun rakennuskorttelin osa-alue tai koko korttelin alue osoitetaan asemakaavassa samaa käyttötarkoitusta varten ja kyseisen alueen omistaa maksun määräämishetkellä vain yksi taho.

Maksu on sitä kiinteistönomistajalle määrättäessä eriteltävä niin, että kiinteistönomistajan maksuvastuu eritellään rakennuskorttelin tarkimman jaotuksen mukaisesti alueittain, osa-alueittain esitonteittain tai tonteittain.

Päätöksen tekemiseen ja asian käsittelyyn muuten sovelletaan hallintolakia

150 §

Lausunnon pyytäminen ja kiinteistönomistajan kuuleminen

Kunnan on ennen toteuttamismaksun määräämistä pyydettävä päätösehdotuksesta Maanmittauslaitoksen lausunto. Kunnan on annettava lausunto ja päätösehdotus kuulemista varten tiedoksi tavallisena tiedoksiantona niille kiinteistönomistajille, joita ehdotus koskee. Kiinteistönomistajalle on varattava aikaa mielipiteen esittämiseen vähintään 30 päivää tiedoksisaannista. Kuulemisessa noudatetaan muuten hallintolakia.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lausunto on pyydettävä ja kuuleminen on toimitettava ennen asemakaavan hyväksymistä.

Maksua määrätessään kunta voi poiketa Maanmittauslaitoksen lausunnosta alueen arvonnousun osalta vain erityisestä syystä.

151 §

Maksulle suoritettava korko

Maksuvelvollisen on suoritettava toteuttamismaksulle 2 prosentin vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun asemakaavaa, tonttijakosuunnitelmaa ja maksun määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi, sen mukaan mikä ajankohdista on myöhäisin. Korkoa ei suoriteta ajalta, jolloin alueella on ollut voimassa asemakaavan mukaisen rakentamisen alueelle estävä rakennuskielto. Kuitenkaan 100 §:ssä säädetty rakentamiskielto ei estä koron määräämistä.

152 §

Maksuunpano

Kunnan on maksuunpantava toteuttamismaksu viipymättä sen jälkeen, kun alue on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakentamisluvan mukaisesti rakennettavissa. Jos alue luovutetaan vastikkeellisella saannolla ennen kuin se on tällä tavoin rakennettavissa, toteuttamismaksu on pantava maksuun viipymättä luovutuksen jälkeen, ei kuitenkaan ennen kuin toteuttamismaksun perusteena oleva asemakaavapäätös on saanut lainvoiman.

Jos rakentamisluvan perusteella toteutetaan vain osa maksun perusteena olevan rakennusoikeuden määrästä, luvan yhteydessä pannaan maksuun vain tätä vastaava osuus. Samoin, jos alueesta luovutetaan vain osa vastikkeellisella saannolla, pannaan maksuun vain tätä vastaava osuus.

Kiinteistönomistajan pyynnöstä toteuttamismaksu voidaan panna maksuun jo ennen 2 tai 3 momentissa säädettyä ajankohtaa.

Toteuttamismaksu on maksuunpanossa kohdennettava 152 §:ssä tarkoitetulle rakennettavissa olevalle tai luovutuksen kohteena olevalle alueelle, jos tämä on tarpeen maksun oikean määrän tai maksuvelvollisen määrittämiseksi. Kohdentamisessa noudatetaan edellä tässä luvussa säädettyjä perusteita.

153 §

Maksulippu ja maksun suorittaminen

Kunnan on maksuunpanoa varten toimitettava maksuvelvolliselle maksulippu, josta käy ilmi maksuunpantu toteuttamismaksu ja sille laskettu korko. Maksulippu on toimitettava maksuvelvolliselle tiedoksi todisteellisesti.

Maksuvelvollisen on suoritettava toteuttamismaksu kolmen kuukauden kuluessa maksulipun tiedoksisaannista. Jos rakentamislupa koskee rakennuspaikkaa, jolle on asetettu 158 §:ssä tarkoitettu rakentamisvelvoite, maksu on suoritettava kuitenkin vuoden kuluessa maksulipun tiedoksisaannista.

154 §

Maksun muuttaminen ja oikaiseminen

Jos kunta tai muutoksenhakutuomioistuin muuttaa asemakaavaa tai tonttijakosuunnitelmaa siten, että määrätyn toteuttamismaksun perusteet olennaisesti poistuvat, kunnan on määrättävä maksu raukeamaan.

Jos velvollisuus suorittaa määrätty maksu on sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muun muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunnan on määrättävä toteuttamismaksusta kokonaan tai osittain vastaava vapautus tai, jos muutos ei ole pysyvä, määrättävä vastaava lykkäys maksun suorittamiseen.

Jos maksun perusteet ovat tonttijakosuunnitelman muuttamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi vähäisessä määrin muuttuneet maksun määräämisen jälkeen, maksu on maksuunpanon yhteydessä oikaistava muuttunutta tilannetta vastaavaksi.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia voi tulla vireille sekä maksuvelvollisen hakemuksesta että viranomaisen omasta aloitteesta.

155 §

Maksun viivästyskorko, ulosottokelpoisuus ja suoritus muuna kuin rahana

Jollei toteuttamismaksua suoriteta 153 §:n 2 momentissa säädetyn ajan kuluessa, maksun viivästysajalta peritään korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukainen korko.

Erääntynyt maksu on suoraan ulosottokelpoinen. Maksun ulosotosta ilman erillistä tuomiota tai päätöstä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Kunta ja kiinteistönomistaja voivat sopia toteuttamismaksun suorittamisesta rahasuorituksen sijaan kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena.

156 §

Kunnan yhdyskuntarakentamisen toteuttaminen

Sen estämättä mitä muualla tässä laissa säädetään, kunnan on toteutettava ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon toteuttamismaksua määrättäessä, olennaisilta osiltaan viimeistään, kun kyseisen asemakaavahankkeen mukainen maankäytön kehitys sitä edellyttää.

Jos kunta ei toteuta 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä olennaisilta osiltaan 15 vuoden kuluessa siitä, kun kunta on saanut toteuttamismaksun, on kunnan vaadittaessa palautettava maksu määrättyine korkoineen sen maksaneelle siltä osin kuin toimenpiteet ovat jääneet toteuttamatta eikä tälle ole hyväksyttävää syytä.

157 §

Kustannusten tietoaineisto, maksujen luettelo ja rekisterimerkinnät

Kunnan on pidettävä yllä 146 §:ssä tarkoitetuista yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja niiden kustannuksista tietoaineistoa, josta on mahdollista tuottaa tarpeellisia tietoja yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden kustannusten kohdentamiseksi asemakaava-alueittain ja toimenpiteittäin tässä laissa säädetyn mukaisesti.

Kunnan on pidettävä toteuttamismaksuista ja maksuvelvollisista asiarekisterissään luetteloa. Luetteloa on pidettävä maksun määräämisestä, suorittamisesta, sopimisesta, kohdistamisesta, maksuunpanosta, raukeamisesta ja lykkäämisestä sekä maksusta vapauttamisesta ja sen oikaisemisesta. Lisäksi luetteloon on tehtävä merkintä sellaisesta alueella voimassa olevasta tai olleesta rakennuskiellosta ja muusta muutoksesta, joka vaikuttaa maksun määrään, kohdentumiseen tai maksuunpanoon.

Kunnan on ilmoitettava tieto toteuttamismaksun määräämisestä ja kohdentamisesta sekä maksun määrästä, maksusuorituksesta ja jäljellä olevan maksun määrästä rekisterikiinteistökohtaisesti kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.
Jos kunta voi määrätä toteuttamismaksun, mutta sitä ei määrätä välittömästi asemakaavan hyväksymisen jälkeen, kunnan on kuukauden kuluessa asemakaavan hyväksymisestä ilmoitettava toteuttamismaksun määräämisen mahdollisuudesta ja sen 91 g §:n 1 momentin mukaisesta raukeamisen määräajasta kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

22 Luku

Rakentamisvelvoite

158 §

Rakentamisvelvoitteen asettaminen

Kunnan monijäseninen toimielin voi velvoittaa esitontin, tontin tai asemakaavassa rakennuspaikaksi tarkoitetun muun alueen (*rakentamisvelvoitealue*) omistajan ja haltijan rakentamaan alueelleen asemakaavan mukaisesti (*rakentamisvelvoite*). Rakentamisvelvoite voidaan asettaa, jos

1) on kulunut vähintään kaksi vuotta siitä, kun asemakaavaa koskeva päätös on saanut lainvoiman;

2)

a) rakentamisvelvoitealueen sallitusta rakennusoikeudesta ei ole käytetty vähintään puolta; tai

b) rakentamisvelvoitealuetta ei, sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen, ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti;

3) rakentamisvelvoitealueen saaminen asemakaavassa osoitettuun tarkoitukseen on kaupungin kehittämisen ja kaavan toteutumisen kannalta ajankohtaista ja tärkeää sekä oikeasuhtaista verrattuna siitä asianosaiselle aiheutuvaan haittaan; ja

4) rakentamisvelvoitealue kuuluu kokonaisuudessaan samalle omistajalle ja haltijalle kuitenkin niin, että omistaja ja haltija voivat olla eri tahoja.

Rakentamisvelvoitetta ei saa määrätä enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun rakentamisvelvoitealueen omistajalle ja haltijalle, jos alueella jo on käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamisvelvoitetta ei myöskään saa määrätä muun kuin 100 §:ssä tarkoitetun rakennuskiellon voimassa ollessa tai jos rakentaminen on kiellettyä lain nojalla. Jos velvoite on määrätty tämän momentin vastaisesti tai jos alueella tulee voimaan tässä momentissa tarkoitettu muu kuin 100 §:ssä tarkoitettu rakentamiskielto, raukeaa asetettu rakentamisvelvoite.

Kunnan on ennen rakentamisvelvoitteen asettamista varattava asianosaiselle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta, tätä koskeva tiedoksianto voidaan toimittaa tavallisena tiedoksiantona. Rakentamisvelvoitetta koskeva päätös on annettava omistajalle ja haltijalle tiedoksi todisteellisesti. Menettelyssä noudatetaan muuten hallintolakia.

159 §

Velvollisuus rakentaa määräajassa

Kunnan on asetettava rakentamisvelvoitetta määrätessään rakentamiselle kohtuullinen määräaika, jonka on oltava vähintään kolme vuotta laskettuna päätöksen tiedoksisaannista. Omistajan tai haltijan on saatuaan rakentamisvelvoitetta koskevan päätöksen tiedoksi rakennettava asetetussa määräajassa noudattaen, mitä kunta on 158 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyjen perusteiden osalta määrännyt päätöksessään. Rakentaminen katsotaan suoritetuksi määräajassa, kun rakennus tai sen osa on hyväksytty käyttöön otettavaksi tässä laissa tarkoitetussa loppukatselmuksessa tai osittaisessa loppukatselmuksessa ennen rakentamiselle asetetun määräajan umpeen kulumista.

160 §

Viranomaisen kiirehtimisvelvollisuus

Viranomaisen on käsiteltävä kiireellisenä tonttijakosuunnitelma- tai rakentamislupa-asia tai muu sellainen asia, jonka käsitteleminen on rakentamisvelvoitteessa tarkoitetun rakentamisen edellytyksenä, jos asian muunlainen käsittely vaarantaisi velvoitetun mahdollisuuden täyttää velvollisuutensa asetetussa määräajassa.

Kunnan tulee velvoitetun hakemuksesta jatkaa rakentamisvelvoitteen määräaikaa, jos 1 momentissa tarkoitetut menettelyt hakijasta riippumattomista syistä pitkittyvät ja tämä aiheuttaa sellaisen kohtuuttoman viiveen rakentamiselle, joka vaarantaa velvoitetun mahdollisuuden täyttää velvollisuutensa asetetussa määräajassa. Määräajan jatkamista on haettava ennen alkuperäisen määräajan päättymistä. Muuten menettelyyn sovelletaan hallintolakia.

161 §

Kunnan lunastusoikeus velvoitteen noudattamatta jättämisen vuoksi

Jollei rakentamisvelvoitealuetta ole rakennettu päätöksessä määrätyllä tavalla asetetussa määräajassa, kunnalla on asemakaavan toteuttamiseksi oikeus lunastaa alue ilman erillistä lunastuslupaa.

Kunnan on oikeutensa toteuttamiseksi haettava lunastuksen toimeenpanoa Maanmittauslaitokselta vuoden kuluessa rakentamiselle varatun määräajan päättymisestä. Jos kunta ei noudata määräaikaa, rakentamisvelvoite ja kunnan lunastusoikeus raukeavat. Lunastustoimikunta ei saa määrätä rakentamisvelvoitealuetta lunastettavaksi, jos rakentamisvelvoite täytetään ennen lunastamista koskevan asian ratkaisemista.

162 §

Rakentamisvelvoitteiden luettelo ja rekisterimerkinnät

Kunnan on viipymättä lähetettävä ilmoitus rakentamisvelvoitteen asettamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä velvoitteen täyttämisestä kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Jos alue rakentamisvelvoitteen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitsemisen jälkeen siirtyy uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee asetettu rakentamisvelvoite myös tätä.

Kunnan on pidettävä rakentamisvelvoitteista asiarekisterissään luetteloa, josta on mahdollista tuottaa velvoitteen voimassaoloa ja muita asian seurantaa varten tarpeellisia tietoja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asiarekisteriin merkittävistä ja luetteloitavista tiedoista ja tiedoista, jotka 1 momentin mukaan on toimitettava kirjaamisviranomaiselle.

23 Luku

Lunastaminen

163 §

Tiealueen omistusoikeuden siirtyminen kunnalle asemakaava-alueella

Asemakaava-alueeseen sisältyvä valtion liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 4 §:n nojalla omistama maantien tiealue siirtyy korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavaa koskevan päätöksen saadessa lainvoiman. Tiealueeseen syntyy samalla tienpitäjälle mainitun lain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu tieoikeus.

164 §

Julkisyhteisön oikeus lunastaa asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue

Kunta, valtio tai kuntayhtymä saa asemakaava-alueella ilman lunastuslupaa hankkia lunastamalla omistusoikeuden sellaiseen yleisiin tarpeisiin osoitettuun alueeseen tai yleisen rakennuksen rakennuskortteliin, korttelin osaan, esitonttiin, tonttiin tai muuhun rakennuspaikkaan, joka on asemakaavassa tarkoitettu kyseisen julkisyhteisön yleisiin tarpeisiin.

Lisäksi kunta, valtio tai kuntayhtymä saa asemakaava-alueella ilman lunastuslupaa lunastamalla hankkia omistusoikeuden tai erityisen oikeuden maanalaiseen kolmiulotteiseen tilaan tai lunastamalla rajoittaa toisen oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeuttaan taikka lakkauttaa erityisen oikeuden. Tässä momentissa tarkoitettu lunastaminen on sallittua, jos se on tarpeen asemakaavassa kunnan, valtion tai kuntayhtymän yleisiin tarpeisiin osoitettua maanalaista rakentamista varten.

165 §

Kunnan oikeus lunastaa yleiskaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan hankkia lunastamalla alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu kunnan tai kuntayhtymän yleisiin tarpeisiin. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että kaavan toteuttaminen edellyttää alueen hankkimista kunnalle ja että lunastettava alue on sijainniltaan, kooltaan ja rajaukseltaan tarvetta vastaava.

166 §

Kunnan oikeus lunastaa alue yhdyskuntakehitystä varten

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan hankkia lunastamalla kunnassa sijaitsevan alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että lunastaminen on yleisen tarpeen vaatima ja että kunta tarvitsee alueen omistukseensa yleiskaavassa osoitettua suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä varten.

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastamalla hankkia kunnan alueella olevan muunkin kuin 1 momentissa tarkoitetun alueen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että lunastaminen on yleisen tarpeen vaatima ja että kunta osoittaa tarvitsevansa alueen omistukseensa kunnan suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä varten.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun yleisen tarpeen vaatimusta arvioitaessa on luvan myöntämisen edellytyksenä, että lunastuksen kohteena oleva alue on sijainniltaan, kooltaan ja rajoiltaan kehittämisen tarvetta vastaava ja että lunastaminen on ajoitukseltaan kehittämisen tarpeeseen nähden sopiva. Lisäksi on noudatettava, mitä lunastuslain 4 §:n 1 momentissa säädetään yksityisen edun huomioon ottamisesta ja muulla tavalla tapahtuvasta lunastuksen tarkoituksen saavuttamisesta.

167 §

Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennus ja lunastamalla lakkauttaa toisen oikeus

Kunta saa lunastamalla hankkia kunnan omistamalla maalla olevan toiselle kuuluvan rakennuksen tai rakennelman sekä lakkauttaa maahan kohdistuvan erityisen oikeuden samoin edellytyksin ja samoin menettelysäännöin kuin sillä on oikeus lunastaa ne toiselle kuuluvan maan lunastamisen yhteydessä.

Esitontin, tontin tai asemakaavan mukaisen muun rakennuspaikan yksinomainen omistaja saa lunastamalla hankkia toiselle kuuluvan rakennuksen tai rakennelman sekä lakkauttaa maahan kohdistuvan erityisen oikeuden, jos rakennus, rakennelma tai erityinen oikeus estää omistajaa kohtuullisessa ajassa rakentamasta pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti ja jos lunastamista on pidettävä asemakaavan toteuttamisen kannalta tärkeänä. Sellaista rakennusta tai rakennelmaa tai oikeutta, joka on rakennettu tai syntynyt lunastusvaatimuksen perusteena olevan asemakaavan hyväksymisen jälkeen, ei kuitenkaan saa hankkia tai lakkauttaa lunastamalla.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun asian ratkaisemiseen ja käsittelyyn sovelletaan lisäksi niitä kiinteistönmuodostamislain toimitusmenettelyä ja asian ratkaisemista koskevia säännöksiä, joita sovelletaan tontinosan lunastamiseen.

168 §

Lunastuslain soveltaminen

Lunastuslupa-asian ratkaisemiseen ja käsittelyyn ja lunastuksen toimeenpanoon sovelletaan edellä tässä luvussa säädetyn lisäksi, mitä lunastuslaissa säädetään.

Lunastuslupa-asian käsittelystä kiinteistönomistajalle aiheutuneisiin kustannuksiin sovelletaan, mitä lunastuslain 82 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään välttämättömistä edunvalvontakustannuksista. Määräyksen kustannusten korvaamisesta antaa kuitenkin lunastuslupa-asian käsittelevä viranomainen.

24 Luku

Haitankorvaukset

169 §

Korvaus maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta

Kiinteistönomistajalla on oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavasta johtuvasta tähän lakiin perustuvasta maankäytön rajoituksesta kunnalta korvaus tai oikeus saada rajoituksenalainen alue lunastetuksi, jos omistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta hyväkseen yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan. Kuitenkin velvollinen suorittamaan korvauksen tai lunastamaan alueen on muu julkisyhteisö kuin kunta, jos alue on kaavassa osoitettu muun julkisyhteisön tarkoituksiin.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään kaavasta johtuvan haitan korvaamisesta, sovelletaan myös alueidenkäytön järjestämisen, kaavan laatimisen tai kaavan ajanmukaisuuden arvioinnin (*väliaikainen rajoitus*) aiheuttaman haitan korvaamiseen, jos rajoitus on jatkunut vähintään viisi vuotta. Kuitenkin, jos väliaikainen rajoitus ei rajoita alueen nykyistä käyttöä mutta estää alueelle rakentamisen tai alueen käyttötavan muuttamisen, haitta korvataan, jos väliaikainen rajoitus on jatkunut vähintään 15 vuotta.

170 §

Korvaus metsänkäytön rajoituksesta

Muualla tässä laissa säädetyn estämättä kiinteistönomistajalla on oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavasta johtuvasta tähän lakiin perustuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle valtiolta korvaus tai oikeus saada rajoituksenalainen alue lunastetuksi, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Vähäistä suurempana menetystä pidetään, jos se on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia kiinteistönomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on kiinteistönomistajalle edullisempi.

Jos 1 momentissa tarkoitettu haitta aiheutuu rajoituksesta, jolla turvataan kunnan vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamista, kuuluu korvausvastuu tai lunastusvelvollisuus valtion sijaan kunnalle.

Mitä edellä 1 ja 2 momentissa säädetään kaavasta johtuvan haitan korvaamisesta, sovelletaan myös väliaikaisen rajoituksen aiheuttaman haitan korvaamiseen, jos rajoitus on jatkunut vähintään viisi vuotta.

171 §

Omistussuhteiden tai kiinteistöjaotuksen muutosten vaikutus haitan arvioimiseen

Edellä 169 ja 170 §:ssä tarkoitettua haittaa arvioitaessa ei oteta huomioon sellaista muutosta omistussuhteissa tai kiinteistöjaotuksessa, joka tapahtuu maankäytön rajoituksen perustavan päätöksen hyväksymisen jälkeen.

Muutos omistussuhteissa tai kiinteistöjaotuksessa otetaan 1 momentin estämättä huomioon, jos muutos on tarpeen kaavassa yleisiin tarpeisiin osoitetun alueen toteuttamiseksi, rakentamisen järjestämiseksi taikka muun kaavan toteuttamiseksi vaadittavan toimenpiteen vuoksi.

Muutos omistussuhteissa tai kiinteistöjaotuksessa voidaan 2 momentissa säädetyn lisäksi ottaa huomioon muutoinkin siinä määrin kuin se kokonaisuutena arvioiden on tarpeen julkisen vallan käyttöön liittyvän olosuhteen muuttumisen vuoksi.

172 §

Korvaaminen tai alueen lunastaminen haitan korvaamisen tapana

Jos osapuolet eivät sovi 169 tai 170 §:ssä tarkoitetun haitan korvaamisesta, voi kiinteistönomistaja vaatia julkisyhteisöä lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Omistaja voi vaatia alueen lunastamista vain, jos lunastaminen on tarpeen sen vuoksi, että omistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta tarkoituksenmukaisella tavalla hyväkseen yksityiseen toimintaan. Jos omistaja ei vaadi alueen lunastamista tai jos aluetta ei voida määrätä lunastettavaksi, lunastustoimikunnan on määrättävä haitasta korvaus.

173 §

Lunastettava alue

Jos kiinteistönomistaja vaatii 172 §:n nojalla lunastettavaksi vain osan omistamastaan yleiskaavassa tai asemakaavassa samaan käyttöön tarkoitetusta yhtenäisestä kaava-alueesta (*käyttötarkoitusalue*), julkisyhteisö voi pyytää lunastuksen laajentamista koko käyttötarkoitusalueeseen tai käyttötarkoitusalueen vaadittua suurempaan osaan. Lunastustoimikunta voi määrätä lunastuksen omistajan vaatimusta laajempana vain, jos omistaja ei voi hyödyntää käyttötarkoitusalueen jäännösosaa tarkoituksenmukaisella tavalla, omistajan vaatimuksen mukainen lunastaminen johtaa haitalliseen tilusten pirstoutumiseen tai alueen lunastaminen vaadittua laajempana on muusta vastaavasta syystä yleisen tarpeen vaatima.

174 §

Poikkeamisen hakeminen ennen haitankorvausasian ratkaisemista

Edellä 169 §:ssä tai 170 §:ssä tarkoitettu haitankorvausta koskeva asia voidaan ratkaista lunastustoimituksessa vasta, kun omistaja on hakenut poikkeamista rajoituksesta tai maisematyölupaa metsätalouden toimenpiteelle ja hakemus on hylätty. Tällainen päätös on maksuton. Poikkeamista tai maisematyölupaa ei kuitenkaan ole tarpeen hakea, jos julkisyhteisö on ilmoittanut hyväksyvänsä korvausvelvollisuutensa tai jos on ilmeistä, että lupaa poikkeamiselle ei voida myöntää.

175 §

Korvausvelvollisuudesta vapautuminen kaavan muuttumisen vuoksi

Julkisyhteisö vapautuu 169 tai 170 §:ssä tarkoitetusta korvausvelvollisuudestaan, jos edellä tässä luvussa tarkoitettu haitta poistuu kaavan muuttamisen vuoksi eikä lunastamista tai korvauksen määräämistä koskevaa asiaa ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu tai korvausta maksettu.

176 §

Korvaus yleisen alueen toteuttamiseen liittyvästä erityisestä haitasta tai vahingosta

Jos asemakaavassa osoitetun yleisen alueen rakentaminen tai käyttötarkoituksen muutos vaikeuttaa naapurikiinteistön käyttöä erityistä haittaa aiheuttavalla tavalla tai jos siitä aiheutuu naapurikiinteistölle vahinkoa, kunta on velvollinen korvaamaan kiinteistön omistajalle aiheutuneen haitan tai vahingon.

Mitä 1 momentissa säädetään kiinteistönomistajan oikeudesta saada korvaus, sovelletaan vastaavasti erityisen oikeuden haltijaan, jos haitta tai vahinko kohdistuu erityiseen oikeuteen.

177 §

Lunastuslain soveltaminen

Tässä luvussa tarkoitetun taloudellisen hyödyn ja menetyksen arvioimiseen sovelletaan lunastuslakia.

Tässä luvussa tarkoitetun korvausta ja lunastamista koskevan asian ratkaisemiseen ja käsittelemiseen sovelletaan lunastuslakia siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

178 §

Suhde muualla tässä laissa säädettyyn haitankorvaukseen

Lain 40 §:n 3 momentissa säädetyn rakennussuojelun aiheuttaman haitan ja 216 §:ssä säädetyn kaivamisen tai louhimisen estymisestä aiheutuvan haitan korvaamiseen sovelletaan tämän luvun sijaan, mitä mainituissa lainkohdissa säädetään. Muualla tässä laissa säädetyn maankäytön rajoituksen aiheuttaman haitan korvaamiseen sovelletaan tätä lukua, 174 §:ää lukuun ottamatta, siltä osin kuin muualla tässä laissa ei toisin säädetä.

Jos kiinteistönomistaja on jo saanut haitasta korvausta, on saatu korvaus otettava huomioon haitankorvausasiaa ratkaistaessa.

25 luku

Rakentaminen

179 §

Rakentamisen ohjaus

Viranomaisen on neuvonnassa, ohjauksessa ja vastuulleen kuuluvassa valvonnassa otettava huomioon rakentamisen ohjauksen lähtökohdat:

1) rakennuskohteen on oltava käyttötarkoitukseensa soveltuva ja edistettävä terveellisen, turvallisen ja viihtyisän, korkealaatuisen, sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista;

2) rakennuksen on sovelluttava rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä oltava kaunis, arkkitehtuuriltaan korkeatasoinen tai sopusuhtainen;

3) rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustumalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin;

4) rakentamisen on perustuttava kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin siten, että historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kulttuuriympäristöjä ei turmella ja rakentamisessa mahdollistetaan myös uusien arvorakennusten ja uusien kulttuuriympäristöjen syntyminen;

5) rakennuskannan ja sitä ympäröivän rakennetun ympäristön on oltava suunnitelmallisesti hoidettua ja kunnossapidettyä.

180 §

Rakentaminen puolustustarkoitusta varten

Puolustusvoimat voivat rakentaa ilman tässä laissa säädettyä lupaa valtion kiinteistövarallisuuteen luettavia tai muutoin valtion käyttöä palvelevia, välittömästi puolustustarkoituksiin liittyviä rakennus- tai rakentamiskohteita. Rakentamisen viranomaisvalvontaa ja rekisterinpitoa koskevia säännöksiä ei sovelleta puolustustarkoitusta varten tapahtuvaan rakentamiseen.

181 §

Suomen rakentamismääräyskokoelma

Ympäristöministeriön on ylläpidettävä Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, johon kootaan tämän lain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä ministeriön

ohjeet. Suomen rakentamismääräyskokoelmaan voidaan koota myös muita ympäristöministeriön hallinnon alaan kuuluvia sekä valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

182 §

Rakennusjärjestys

Kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakennusjärjestyksessä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa ja muita alueita, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennusta pienempiä rakennuskohteita, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Rakennusjärjestyksessä olevaa määräystä ei saa soveltaa, jos yleis- tai asemakaavassa taikka Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty.

183 §

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamislupaa eikä erityisharkinta-aluetta koskevien sijoittamisluvan edellytysten tarkastelua ennen rakentamisluvan myöntämistä. Jos vapaa-ajan asunto ei täytä pysyvään asumiseen käytettävälle asuinrakennukselle säädettyjä olennaisia vaatimuksia, voi rakennusvalvontaviranomainen edellä säädetystä poiketen kuitenkin edellyttää rakennuksen korjaamista tai poikkeamislupaa olennaisesta teknisestä vaatimuksesta poikkeamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

184 §

Rakennusjärjestyksen hyväksyminen ja kuuleminen

Rakennusjärjestyksen hyväksyy kunnanvaltuusto.

Kunnan on asetettava ehdotus rakennusjärjestykseksi julkisesti nähtäville vähintään 30 päivän ajaksi ja ilmoitettava siitä niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus tehdä muistutus rakennusjärjestysehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen ehdotuksen nähtävänäoloajan päättymistä. Rakennusjärjestysehdotuksesta on pyydettävä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, maakunnan liitolta ja kunnalta, jonka alueiden käyttöön tai rakentamiseen rakennusjärjestys voi vaikuttaa. Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Jos kunta on olennaisesti muuttanut rakennusjärjestystä sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Rakennusjärjestysehdotusta ei kuitenkaan

tarvitse asettaa uudelleen nähtäville, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja kunta kuulee erikseen niitä osallisia, joita muutokset koskevat.

185 §

Rakennusoikeus

Tontille tai muulle rakennuspaikalle sallittava rakentaminen määritellään rakennusoikeutena. Rakennuspaikan rakennusoikeus määritellään yleis- tai asemakaavassa. Muilla alueilla rakennusoikeus voidaan määritellä rakennusjärjestyksessä.

Rakennusoikeus voidaan ilmaista kerrosalana taikka kolmiulotteisesti joko kuutiometreinä tai rakennusalan rajana ja harjakorkeutena. Rakennusoikeus voi sijaita maan päällä tai maan alla. Kolmiulotteisesti ilmaistun rakennusoikeuden lisäksi voidaan yleis- tai asemakaavassa tai rakennusjärjestyksessä määrittää rakennuspaikalle sallittavan rakentamisen enimmäiskerrosala. Rakennusoikeus voi jakautua eri käyttötarkoituksiin.

186 §

Kerros

Rakennuksen kerros sijaitsee kokonaan tai pääasiallisesti maanpinnan yläpuolella, kellarikerros kokonaan tai pääasiallisesti maanpinnan alapuolella ja mahdollinen ullakko rakennuksen ylimmän kerroksen yläpuolella ja pääosin julkisivun ja vesikaton leikkauslinjan määrittämän tason yläpuolella. Asemakaavassa voidaan sallia useamman kuin yhden kellarikerroksen rakentaminen sekä rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen sijoittaminen maanpinnan alapuolelle tai ullakon tasolle. Olemassa oleva ullakko ei ole kerros, vaikka sinne sijoitettaisiin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja.

187 §

Kerrosala

Tontin tai rakennuspaikan kerrosalalla tarkoitetaan sille rakennettaviksi sallittujen rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa.

Rakennuksen kerrosalaan lasketaan kerrosten alat ulkoseinien ulkopinnan mukaan laskettuina ja se kellarikerroksen tai ullakon ala, johon sijoitetaan tai voidaan näiden tilojen sijainnin, yhteyksien, koon, valoisuuden ja muiden ominaisuuksien vuoksi sijoittaa rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Jos ulkoseinän paksuus on enemmän kuin 250 millimetriä tai huoneistoa rajaavan väliseinän paksuus on enemmän kuin 200 millimetriä, saa rakennuksen kerrosala ylittää muutoin rakennettavaksi sallitun kerrosalan tästä aiheutuvan pinta-alan verran. Rakennuksen rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää myös väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran.

188 §

Väliaikainen rakennus

Rakennus on väliaikainen, jos se sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on tarkoitettu pysytettäväksi paikallaan enintään 10 vuotta.

Väliaikaisen rakennuksen rakentaminen voi poiketa tässä laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetyistä määräyksistä. Väliaikaisen rakennuksen sallittavuuden harkintaan vaikuttavat kaavoituksen ja luonnonsuojelun tavoitteet, rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisyyden, liikenteen, paloturvallisuuden ja ympäristöön sopeutuvuuden vaatimukset. Väliaikainen rakennus ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen.

189 §

Lähes nollaenergiarakennus

Lähes nollaenergiarakennuksella tarkoitetaan rakennusta, jolla on erittäin korkea energiatehokkuus, sellaisena kuin se on määriteltynä rakennusten energiatehokkuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU liitteen I mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annetulla direktiivillä 2018/844/EU. Tarvittava lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä on laajalti katettava uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla, mukaan lukien paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia.

190 §

Rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaaliminen

Rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

191 §

Lämmitysjärjestelmän arviointi

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on arvioitava vaihtoehtoista lämmitysjärjestelmää koskeva tekninen, ympäristöön liittyvä ja taloudellinen toteutettavuus, jos uuden rakennuksen lämmitysjärjestelmäksi suunnitellaan asennettavaksi rakennuskohtainen fossiiliseen polttoaineeseen perustuva lämmitysjärjestelmä.

192 §

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uudessa tai laajamittaisesti korjattavassa rakennuksessa energialaskennassa käytettävästä laskennallisesta ostoenergiasta vähintään 38 prosenttia on uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vaatimuksen täyttyminen on osoitettava laskelmalla.

Laajamittaisella korjauksella tarkoitetaan korjausta, jossa rakennuksen vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin liittyvien korjausten jälleenrakennuskustannuksiin perustuvat kokonaiskustannukset ovat yli 25 prosenttia rakennuksen arvosta, rakennusmaan arvo pois lukien.

Uusiutuvalla energialla tarkoitetaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) 3 §:n 4 kohdassa määriteltyä uusiutuvaa energiaa. Energiamuodon uusiutuvan energian osuus määräytyy laskelmassa

kunkin energiamuodon keskimääräisen valtakunnallisen uusiutuvan energian osuuden perusteella.

Mitä 1 momentissa säädetään ei sovelleta puolustushallinnon käytössä oleviin rakennuksiin.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuden lukuarvoista.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädetyn uusiutuvan energian vähimmäisosuuden laskentatavasta.

193 §

Kansallinen päästötietokanta

Suomen ympäristökeskuksen on ylläpidettävä kansallista päästötietokantaa, jonka on sisällettävä rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnissa tarvittavat yleisluontoiset hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen tiedot:

1) rakennustuotteiden valmistuksesta;
2) rakennustuotteiden kuljetuksesta;
3) rakennustuotteiden vaihdosta;
4) rakennustuotteiden jätteenkäsittelystä ja kierrätyksestä;
5) rakentamisesta ja siinä käytettävistä työkoneista ja polttoaineista;
6) rakennuksen käytönaikaisen energian päästöistä ja niiden kehityksestä tulevaisuudessa;
7) hiilivarastoista;
8) karbonatisoitumisesta.

Suomen ympäristökeskus vastaa tietojen päivittämisestä ja pitämisestä ajan tasalla.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä.

194 §

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on rakentamis- tai purkamislupaa haettaessa tai tehdessään purkamisilmoituksen esitettävä rakennus- ja purkumateriaaliselvitys, josta on käytävä ilmi arviot rakennus- tai purkuhankkeessa syntyvien purkumateriaalien, rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien ja vaarallisten jätteiden määristä. Määrät on ilmoitettava rakennus- ja purkumateriaalien osalta painona materiaalijakeittain, maa- ja kiviaineksien osalta tilavuutena sekä vaarallisten jätteiden osalta painona jätelajeittain. Sellaisesta uudisrakennushankkeesta, johon ei sisälly purkamista, on rakentamislupavaiheen selvityksessä ilmoitettava arvio ainoastaan rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien määrästä.

Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys on päivitettävä rakennus- tai purkuhankkeen valmistuttua siten, että siitä käy ilmi tiedot rakennuspaikalta pois kuljetetun rakennus- ja purkujätteen, maa- ja kiviaineksen ja vaarallisen jätteen määristä, toimituspaikoista ja käsittelystä. Selvitys on päivitettävä myös uudisrakennushankkeessa syntyneen rakennusjätteen osalta. Rakennus- ja purkujätteen erilliskeräysvelvollisuuteen sovelletaan jätelain (646/2011) 15 §:ää ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennus- ja purkumateriaaliselvityksen sisällöstä.

26 luku

Olennaiset tekniset vaatimukset

195 §

Rakentamiselle asetettavat vaatimukset

Rakennuksen on täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen. Rakentamisen on lisäksi oltava hyvän rakennustavan mukaista.

Rakennuksen on oltava tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.

196 §

Rakennuksen korjaaminen

Rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet eivät saa ilman painavaa syytä heikentyä korjaus- ja muutostyössä. Rakennuksen on sovelluttava aiottuun käyttöönsä. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.

Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennus voidaan korjata rakennusaikaista rakentamistapaa noudattaen, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne on ollut teknisesti toimiva. Jos rakenne on tekniseltä toiminnaltaan vaurioitunut, voidaan korjaustyössä noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia. Korjaus- ja muutostyössä voidaan noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos tarkoituksena on parantaa rakennuksen teknistä toimivuutta.

Rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksessa on noudatettava uuden käyttötarkoituksen mukaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia noudattaen mitä 2 momentissa säädetään.

197 §

Rakenteiden lujuus ja vakaus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan käyttötarkoitus huomioon ottaen siten, että sen rakenteet ovat lujia ja vakaita, soveltuvat rakennuspaikan olosuhteisiin ja kestävät rakennuksen suunnitellun käyttöiän. Kantavien rakenteiden suunnittelun ja mitoituksen on perustuttava rakenteiden mekaniikan sääntöihin ja yleisesti hyväksyttyihin suunnitteluperusteisiin taikka luotettaviin koetuloksiin tai muihin käytettävissä oleviin tietoihin. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä rakenteiden lujuuden ja vakauden kannalta soveltuvia rakennustuotteita.

Rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, etteivät siihen rakentamisen ja käytön aikana kohdistuva kuormitus aiheuta sortumista, lujuutta tai vakautta haittaavia muodonmuutoksia eikä vaurioita rakennuksen muita osia taikka rakennukseen asennettuja laitteita tai kiinteitä varusteita. Lisäksi rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että ulkoisen syyn rakenteille aiheuttama vaurio ei ole suhteettoman suuri sen aiheuttaneeseen tapahtumaan verrattuna.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä rakennuksen:

1) rakenteilta vaadittavasta lujuudesta ja vakaudesta;
2) kantavien rakenteiden suunnittelusta ja mitoituksesta;
3) rakentamisen ja käytön aikaisista kuormituksista;
4) kantavissa rakenteissa käytettävistä rakennustuotteista.

198 §

Paloturvallisuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla paloturvalliseksi. Palon syttymisen vaaraa on rajoitettava. Rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan ottaen huomioon rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen. Palon ja savun kehittymistä ja leviämistä rakennuksessa sekä palon leviämistä lähistöllä oleviin rakennuksiin on pystyttävä rajoittamaan. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä paloturvallisuuden kannalta soveltuvia rakennustuotteita ja teknisiä laitteistoja.

Rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Lupaviranomainen voi edellyttää laadittavaksi turvallisuusselvityksen poistumisturvallisuuden kannalta erittäin vaativasta kohteesta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä:

1) palon syttymisen ja leviämisen rajoittamisesta sekä taloteknisten ja lämmitykseen käytettävien laitteistojen paloturvallisuudesta;

2) rakenteiden kantavuudesta palotilanteessa ja tähän liittyvistä rakennustuotteiden ominaisuuksista;

3) palon ja savun kehittymisen ja leviämisen rajoittamisesta ja tähän liittyvien rakennustuotteiden ja laitteistojen ominaisuuksista;

4) poistumisturvallisuudesta ja turvallisuusselvityksestä;

5) sammutus- ja pelastustehtävien järjestelystä.

199 §

Terveellisyys

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan käyttötarkoituksensa ja ympäristöstä aiheutuvien olosuhteiden edellyttämällä tavalla siten, että se on terveellinen ja turvallinen rakennuksen sisäilma, kosteus-, lämpö- ja valaistusolosuhteet sekä vesihuolto huomioon ottaen. Rakennuksesta ei saa aiheutua terveyden vaarantumista sisäilman epäpuhtauksien, säteilyn, veden tai maapohjan pilaantumisen, savun, jäteveden tai jätteen puutteellisen käsittelyn taikka rakennuksen osien ja rakenteiden kosteuden vuoksi.

Rakentamisessa on käytettävä tuotteita, joista ei niiden suunnitellun käyttöiän aikana aiheudu sisäilmaan, talousveteen eikä ympäristöön sellaisia päästöjä, joita ei voida pitää hyväksyttävinä. Rakennuksen järjestelmien ja laitteistojen on sovelluttava tarkoitukseensa ja ylläpidettävä terveellisiä olosuhteita.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä rakennukselta edellytettävistä terveellisyyteen liittyvistä fysikaalisista, kemiallisista ja mikrobiologisista olosuhteista, taloteknisistä järjestelmistä ja laitteistoista sekä rakennustuotteista.

200 §

Käyttöturvallisuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että sen käyttö ja huolto on turvallista. Rakennuksesta eikä sen ulkotiloista ja kulkuväylistä saa aiheutua sellaista tapaturman, onnettomuuden tai vahingon uhkaa, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä rakennukselta edellytettävästä käyttöturvallisuudesta.

201 §

Esteettömyys

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, ikääntyneiden ja liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden kannalta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä:

1) rakennuksen sekä sen piha- ja oleskelualueiden kulkuväylien ja tilojen esteettömyydestä;
2) tasoeroista;
3) kokoontumistilojen ja majoitustilojen esteettömyydestä.

202 §

Meluntorjunta ja ääniolosuhteet

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen oleskelu- ja piha-alueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että rakennuksen sekä rakennuspaikan piha- ja oleskelualueiden melualtistus ja ääniolosuhteet eivät vaaranna terveyttä, lepoa tai työntekoa.

Rakenteiden ääneneristävyyden ja taloteknisten laitteiden äänitason ja asennusten on oltava sellaisia, että rakennuksessa oleskelevien uni ja lepo eivät häiriinny ja rakennuksen käyttötarkoituksen mukainen toiminta on ääniolosuhteiden puolesta mahdollista. Rakennuksen ääniolosuhteet on määritettävä äänitason ja kaiuntaisuuden avulla sekä piha- ja oleskelualueilla äänitasojen avulla.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä:

1) rakenteilta ja rakennusosilta edellytettävästä ääneneristävyydestä;
2) taloteknisten laitteiden sallitusta äänitasosta;
3) rakennuksen ääniolosuhteille asetettavista vaatimuksista;
4) piha- ja oleskelualueiden meluntorjunnasta ja ääniolosuhteille asetettavista vaatimuksista.

203 §

Energiatehokkuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että energiaa ja luonnonvaroja kuluu säästeliäästi. Energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten täyttyminen on osoitettava laskelmilla.

Energiatehokkuutta määritettäessä eri energiamäärät on muunnettava yhteenlaskettavaan muotoon energiamuotojen kertoimien avulla. Kunkin energiamuodon kerroin on annettava arvioimalla jalostamattoman luonnonenergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta. Rakennuksessa käytettävien rakennustuotteiden ja taloteknisten järjestelmien sekä niiden säätö- ja mittausjärjestelmien on oltava sellaisia, että energiankulutus ja tehontarve rakennusta ja sen järjestelmiä käyttötarkoituksensa mukaisesti käytettäessä jää vähäiseksi ja että energiankulutusta voidaan seurata.

Uusi rakennus, joka koostuu katetusta seinällisestä rakenteesta ja jossa käytetään energiaa tilojen tarkoituksenmukaisten sisäilmasto-olosuhteiden ylläpitämiseksi, on suunniteltava ja rakennettava lähes nollaenergiarakennukseksi. Energiatehokkuutta on parannettava rakennuksen rakennus- tai toimenpideluvanvaraisen korjaus- ja muutostyön tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Edellä mainittuja vaatimuksia ei kuitenkaan sovelleta:

1) rakennukseen, jonka kerrosala on alle 50 neliömetriä;

2) loma-asumiseen tarkoitettuun asuinrakennukseen, joka on tarkoitettu käytettäväksi vähemmän kuin neljän kuukauden ajan vuodessa;

3) väliaikaiseen rakennukseen, jonka käyttöaika on enintään kaksi vuotta;

4) teollisuus- ja korjaamorakennukseen;

5) muuhun kuin asuinkäyttöön tarkoitettuun maatilarakennukseen, jossa energiantarve on vähäinen tai jota käytetään alalla, jota koskee kansallinen alakohtainen energiatehokkuussopimus;

6) rakennukseen, jota käytetään hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan;

7) rakennukseen, jota suojellaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), kaavassa annetun suojelumääräyksen tai maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1987) mukaiseen maailmanperintöluetteloon hyväksymisen nojalla osana määrättyä ympäristöä tai sen erityisten arkkitehtonisten tai historiallisten ansioiden vuoksi siltä osin, kuin sen luonne tai ulkonäkö muuttuisi energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen vuoksi tavalla, jota ei voida hyväksyä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä energiamuotojen kertoimien lukuarvoista.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä:

1) rakennuksen, rakennusosien ja teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista sekä näiden laskentatavasta rakennuksessa;

2) energialaskennan lähtötiedoista ja selvityksistä;

3) energian kulutuksen ja siihen vaikuttavien tekijöiden mittaamisesta;

4) rakennuksen käyttötarkoituksen perusteella tapahtuvasta energiatehokkuuden vaatimustasojen asettamisesta ja luonnonvarojen säästeliään kulumisen ottamisesta huomioon niissä;

5) rakennustuotteista;

6) teknisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti toteutettavissa olevasta energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- tai muutostyön taikka käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä.

204 §

Asuin-, majoitus- ja työtilat

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että asumiseen, majoitukseen ja työskentelyyn tarkoitetut tilat suunnitellaan ja rakennetaan turvallisiksi, toimiviksi, viihtyisiksi ja käyttötarkoitukseensa soveltuviksi.

Asuin-, majoitus- tai työtiloja sisältävä rakennus on sijoitettava ja rakennuksen tilat järjestettävä ympäristötekijät ja luonnonolosuhteet huomioon ottaen. Asuin-, majoitus- ja työtilassa on oltava ikkuna luonnonvalon saamiseksi. Työtilan valaistus voidaan järjestää myös toisen tilan

kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Työtilan valaistus voidaan työn luonteen niin edellyttäessä järjestää osaksi tai kokonaan keinovalolla. Työtilan suunnittelussa on viimeksi mainitussa tapauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota ilmanvaihdon riittävyyteen, uloskäytävien turvallisuuteen ja valaistukseen, tarpeellisten varajärjestelmien tarkoituksenmukaisuuteen sekä työtilan viihtyisyyteen. Asuin-, majoitus- tai työtiloja sisältävän rakennuksen teknisten ratkaisujen on kustannustehokkuus huomioon ottaen mahdollistettava edellytykset matkaviestinten kuuluvuudelle sisätiloissa, ellei kysymyksessä ole rakennus, jonka sisätilakuuluvuutta on vaimennettava.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä:

1) asuin-, majoitus- tai työtiloja sisältävän rakennuksen suhteesta ympäristöönsä;
2) asuin-, majoitus- tai työtilan koosta, tiloista, varustuksesta ja valaistuksesta;
3) asuin-, majoitus- tai työtilan ovista, kulkuaukoista ja kulkuyhteyksistä;
4) teknisistä ratkaisuista, joilla voidaan luoda edellytykset matkaviestinten sisätilakuuluvuudelle.

205 §

Kokoontumistilat

Kokoontumistilassa saa oleskella samanaikaisesti vain sellainen määrä ihmisiä, että he pääsevät poistumaan turvallisesti.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakentamisluvassa, toimenpideluvassa tai paloturvallisuuden vuoksi erikseen tarvittavassa päätöksessä vahvistettava kokoontumistilassa samanaikaisesti sallittujen henkilöiden enimmäismäärä. Tätä koskeva ilmoitus on kiinnitettävä näkyvälle paikalle kokoontumistilaan.

Kokoontumistilaan on oltava pääsy myös niillä henkilöillä, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut.

Mitä tässä pykälässä säädetään kokoontumistilasta, sovelletaan myös kokoontumisalueiden katsomoihin sekä kokous-, näyttely- ja yleisötelttoihin ja muihin vastaaviin rakennelmiin.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä kokoontumistilojen käyttö- ja poistumisturvallisuudesta.

206 §

Rakennuksen vähähiilisyys

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastoselvityksessä. Ilmastoselvitystä ei tarvita sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava 203 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka korjattavalle erillispientalolle tai laajamittaisesti korjattavalle rakennukselle, jonka energiatehokkuutta ei ole 203 §:n mukaan parannettava korjaustyön yhteydessä.

Hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnin on katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen korjauksen ja sen jälkeisten rakennuksen elinkaaren vaiheet toimenpidealueelta. Arvioinnissa on käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja.

Uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saa ylittää käyttötarkoitusluokittain säädettyä raja-arvoa. Hiilijalanjäljen raja-arvovaatimus ei koske sellaista uutta rakennusta, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava 203 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka erillispientaloa tai laajamittaisesti korjattavaa rakennusta. Uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen on perustuttava koko elinkaaren energian ja materiaalien kulutukseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä ilmastoselvityksen laatimisesta.

207 §

Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla materiaalitehokkaasti elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäikäiseksi. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä pohjarakenteiden ja kantavien rakenteiden kestävyyteen sekä rakennusosien ja teknisten järjestelmien käyttöikään, käytettävyyteen, huollettavuuteen, korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen sekä tilojen ja rakenteiden muunneltavuuteen.

Rakennuksen on oltava hyödynnettävissä olevin osin purettavissa siten, että rakennusosia voidaan käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina. Rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet on luetteloitava rakennettaessa ja korjattaessa rakennusta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä;

2) rakennusmateriaalien ja -tuotteiden luetteloinnista ja luettelon säilyttämisestä;

3) rakennuksen purettavuudesta ja sen osien vaihdettavuudesta.

27 luku

Rakentamisen luvanvaraisuus

208 §

Rakentamislupa

Uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa, jos kohde on:

1) asuinrakennus;

2) kooltaan vähintään 30 neliömetriä tai 120 kuutiometriä oleva rakennus;

3) kooltaan vähintään 50 neliömetriä oleva katos;

4) yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä;

5) vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu;

6) vähintään 2 neliömetriä oleva valaistu mainoslaite;

7) energiakaivo;

8) erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle.

Edellä mainittujen rakennuskohteiden lisäksi uuden rakennuskohteen rakentaminen voi edellyttää rakentamislupaa, jos rakennuskohde on väliaikainen tai rakentamisella on vaikutusta alueiden käytölle, kaupunkikuvalle, maisemaan, kulttuuriympäristöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi taikka rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista

yleisen edun kannalta. Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita tämän momentin mukaisille rakennushankkeille, jos rakennushanketta voidaan pitää vähäisenä.

Rakentamislupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen, toimenpidealueen kantava rakenne on vaurioitunut tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden ja turvallisuuden taikka korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvalle, maisemaan tai kulttuuriympäristöön. Rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Korjaamiseen tarvitaan kuitenkin aina rakentamislupa, kun:

1) korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen historialliselle tai rakennustaiteelliselle arvolle;

2) vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjaus- ja muutostyöllä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen taikka energia- ja ympäristövaikutuksiin koko elinkaaren aikana;

3) muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti.

209 §

Rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa

Rakentamislupa koostuu alueidenkäytöllisen tarkastelun vaiheesta (*sijoittamislupa*) ja olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelun vaiheesta (*toteuttamislupa*). Kunta myöntää rakentamisluvan yhtenä päätöksenä, joka sisältää molemmat vaiheet tai luvan hakijan niin pyytäessä sijoittamisluvan ja toteuttamisluvan erikseen omilla päätöksillään.

Rakentamislupa voidaan myöntää ilman sijoittamislupaa pelkän toteuttamisluvan perusteella, jos kysymyksessä on korjaus- ja muutostyö, jolla ei ole vaikutusta sijoittamisluvan edellytysten täyttymiseen.

210 §

Sijoittamisluvan edellytykset asemakaava-alueella

Sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella:

1) rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen;

2) rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset;

3) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;

4) vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle;

5) rakentaminen ei aiheuta haittaa naapurille eikä vaikeuta naapurikiinteistön rakentamista;

6) luvan myöntäminen ei vaikeuta korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen;

7) luvan hakija hallitsee koko rakennuspaikkaa.

Jos rakentamisluvan mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, rakentamisluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, mitä purkamisluvan edellytyksistä säädetään.

211 §

Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaavaa

Sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksenä alueella, jolla ei ole asemakaavaa:
1) rakennuspaikka on kooltaan vähintään 1 000 neliömetriä;
2) rakennuspaikalla ei ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa;
3) rakennukset on voitava sijoittaa vähintään 4 metrin etäisyydelle kiinteistön rajasta ottaen lisäksi huomioon liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 44 §:n mukainen suoja-alue ja 45 §:n mukainen näkemäalue, sellaisina kuin ne ovat laissa (572/2018);
4) rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset;
5) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
6) vedensaanti, jätevedet ja hulevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle;
7) teiden, vedensaannin tai viemäröinnin järjestäminen ei aiheuta kunnalle erityisiä kustannuksia;
8) rakentaminen ei aiheuta haittaa naapurille eikä vaikeuta naapurikiinteistön rakentamista;
9) rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista;
10) rakentaminen ei aiheuta haittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettujen määräysten toteuttamiselle.

212 §

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella

Sijoittamislupa voidaan 52 §:ssä tarkoitetulla erityisharkinta-alueella myöntää edellyttäen, että edellä 211 §:ssä säädetyn lisäksi rakentaminen:
1) ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen muille periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle;
2) ei johda vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista;
3) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saatavuuden kannalta.
4) ei aiheuta saamelaisten kotiseutualueella vähäistä suurempia haitallisia vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.
Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten estämättä sijoittamislupa voidaan kuitenkin myöntää:
1) olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen;
2) olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamiseen;
3) rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön;
4) asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

213 §

Alueellinen päätös rakentamisluvan erityistä edellytyksistä erityisharkinta-alueella

Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa yleiskaava, kunta voi tehdä päätöksen 212 §:ssä säädettyjen rakentamisluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.
Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 225 ja 347 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

214 §

Toteuttamisluvan edellytykset

Toteuttamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennushanke täyttää 195–207 §:ssä säädetyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakennushankkeen vaativuus sekä rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat.

215 §

Maisematyölupa

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman kunnan myöntämää lupaa (toimenpiderajoitus):

1) asemakaava-alueella;

2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;

3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella;

4) alueella, jolla on voimassa 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.

Lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakentamisluvan mukaisten töiden suorittamiseen eikä vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Lupaa ei myöskään tarvita rakentamishanketta valmisteleviin välttämättömiin toimenpiteisiin, jotka liittyvät lainvoimaisen kaavan toteuttamiseen.

Lupa ei myöskään ole tarpeen, jos toimenpide perustuu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiseen hyväksyttyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksyttyyn ratasuunnitelmaan.

Maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, josta säädetään maa-aineslaissa (555/1981).

216 §

Maisematyöluvan edellytykset

Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai yleiskaava, kunnan on myönnettävä maisematyölupa, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Alueella, jolle kunta on määrännyt rakennuskiellon asemakaavan laatimista tai muuttamista varten tai jolle yleiskaavan laatimista varten on määrätty toimenpiderajoitus, kunta voi myöntää luvan, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuuteen sovelletaan maa-aineslain 8 §:ää. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen kuin kaivamiseen tai louhimiseen mainituilla alueilla evätään eikä kiinteistönomistaja voi sen vuoksi käyttää aluettaan hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, on kunta, tai milloin alue on varattu muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä, velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen.

217 §

Rakennuksen purkamislupa

Rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolla on voimassa 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi.

Lupaa ei tarvita, jos voimassa oleva rakentamislupa, tämän lain mukainen katusuunnitelma, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukainen hyväksytty tiesuunnitelma tai ratalain mukainen hyväksytty ratasuunnitelma edellyttävät rakennuksen purkamista. Lupaa ei myöskään tarvita talousrakennuksen ja muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamiseen, ellei rakennusta ole pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana tai tällaisen kokonaisuuden osana.

Jollei purkamiseen tarvita lupaa, rakennushankkeeseen ryhtyvän on kirjallisesti ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle rakennuksen tai sen osan purkamisesta 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä (*purkamisilmoitus*). Rakennusvalvontaviranomainen voi mainitun ajan kuluessa perustellusta syystä vaatia luvan hakemista.

218 §

Purkamisluvan edellytykset

Kunta voi myöntää luvan rakennuksen purkamiseen. Purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on:

1) ettei purkaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) ettei purkaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Edellä säädetystä 1 momentin 1-kohdasta poiketen rakennuskohde voidaan purkaa myös, jos purkaminen tarjoaa mahdollisuuden rakennustuotteiden uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen silloin, kun rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot taikka rakennus sijaitsee alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan.

Luvan hakijan on selvitettävä purkamistyön järjestäminen ja edellytykset huolehtia syntyvän rakennusjätteen käsittelystä sekä käyttökelpoisten rakennusosien uudelleen käyttämisestä.

219 §

Poikkeamislupa

Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeamisluvan tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Edellä säädetty ei kuitenkaan koske 212 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyjä asemakaavan laatimista koskevia sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella. Poikkeamisluvan voi myöntää muista sijoittamisluvan edellytyksistä erityisharkinta-alueella.

Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;

3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista;

4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia;

5) koskee kelpoisuusvaatimuksia;
6) koskee maisematyöluvan tarvetta ja edellytyksiä.

Tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle ei pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poikkeamisluvasta.

220 §

Alueellinen poikkeaminen

Kunta voi erityisestä syystä päättää, että tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön (*alueellinen poikkeaminen*). Edellä 219 §:ssä säädetyt poikkeamisen edellytykset koskevat myös alueellista poikkeamista. Poikkeamisen on edistettävä olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

221 §

Vähäinen poikkeaminen rakentamisluvan yhteydessä

Kunta voi noudattaen, mitä 219 §:ssä poikkeamisesta säädetään, myöntää sijoittamisluvan ja toteuttamisluvan myös silloin, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista ohjaavasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen vaaranna rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten täyttymistä.

28 luku

Lupamenettely

222 §

Rakennuskohteen tietomalli

Rakennuskohteen tietomallilla tarkoitetaan rakennuskohteen tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteentoimivassa tietorakenteessa sisältäen rakennuskohteen sijainnin, geometrian ja muodon kolmiulotteisena mallina sekä tiedot rakennuskohteesta. Rakennuskohteen suunnitteluvaiheen tietomallin (*suunnittelumalli*) rakennuskohdetiedot sisältävät pääasialliset tiedot rakennuskohteesta ja rakennusosista ja niiden ominaisuuksista koko rakennuskohteen elinkaaren ajan. Rakennuskohteen toteutusta vastaavan tietomallin (*toteumamalli*) rakennuskohdetiedot sisältävät yksityiskohtaiset tiedot rakennuskohteesta sisältäen yksityiskohtaiset tiedot rakennustuotteista ja niiden ominaisuuksista koko rakennuskohteen elinkaaren ajan.

Rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijoiden on laadittava rakennuskohteen rakentamista koskevat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat tietomalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa. Rakennuskohteen korjaus- ja muutostyössä rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat on laadittava tietomalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa korjaus- ja muutostyötä koskevien tietojen osalta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuskohteen suunnitelmat käsittävästä rakennuskohteen tietomallista ja koneluettavista tiedoista.

223 §

Rakentamislupahakemus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän rakennuspaikan omistajan tai haltijan on haettava kunnalta rakentamislupaa kirjallisesti. Rakentamislupahakemukseen on liitettävä:

1) rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelija varmentaa allekirjoituksellaan;

2) rakennuskohteen rakennussuunnitelmia vastaava suunnittelumalli tai tiedot koneluettavassa muodossa;

3) selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä näiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä;

4) energiaselvitys;

5) ilmastoselvitys;

6) selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista;

7) selvitys rakennuksen kunnosta korjaushankkeessa toimenpidealueen osalta;

8) selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa;

9) muu lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pääpiirustusten ja selvitysten sisällöstä ja esitystavasta.

224 §

Kuuleminen ja tiedottaminen rakentamisluvasta

Kunnan on ilmoitettava rakentamislupahakemuksen vireilletulosta ja kuultava naapuria, jollei ilmoittaminen ja kuuleminen rakennushankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta.

Kunnan on lisäksi varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hakemus koskee rakennuskohdetta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017).

Jos sijoittamislupa ja toteuttamislupa ratkaistaan erikseen omilla päätöksillään, kunnan on kuultava naapuria ja varattava tilaisuus mielipiteen esittämiseen sijoittamislupahakemuksen yhteydessä. Kunnan on kuultava naapuria uudelleen toteuttamislupahakemuksen yhteydessä vain, jos toteuttamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupahakemusvaiheessa esitetystä tavalla, joka vaikuttaa naapurin mahdollisuuteen käyttää omaa rakennuspaikkaansa tai jos rakennuksen muodosta, massoittelusta, julkisivuista tai rakennuksen käytöstä naapurille aiheutuvista vaikutuksista on esitetty sellaista tietoa, jota ei ole ollut käytettävissä sijoittamislupahakemuksesta kuultaessa.

Luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunnan ei ole tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta.

Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Jos rakennuspaikka sijaitsee korttelissa, jossa on voimassa kolmiulotteinen tonttijako, naapurilla tarkoitetaan lisäksi sellaista samassa korttelissa sijaitsevan ylä- tai alapuolisen taikka rinnakkaisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa, jonka kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi vaikuttaa olennaisesti.

Luvan hakijan on tiedotettava lupahakemuksen vireilläolosta rakennuspaikalla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuulemisesta ja tiedottamisesta.

225 §

Kuuleminen ja tiedottaminen poikkeamisluvasta ja maisematyöluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä

Kunnan on ennen poikkeamislupaa, maisematyölupaa tai sellaista sijoittamislupaa, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, koskevan päätöksen tekemistä kuultava 224 §:ssä tarkoitettua naapuria ja niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakennushanke voi huomattavasti vaikuttaa.

Kunnan on kuultava naapuria uudelleen toteuttamislupahakemuksen yhteydessä vain, jos toteuttamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupahakemusvaiheessa esitetystä tavalla, joka vaikuttaa naapurin mahdollisuuteen käyttää omaa rakennuspaikkaansa tai jos rakennuksen muodosta, massoittelusta, julkisivuista tai rakennuksen käytöstä naapurille aiheutuvista vaikutuksista on esitetty sellaista tietoa, jota ei ole ollut käytettävissä sijoittamislupahakemuksesta kuultaessa.

Luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunnan ei ole tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta.

Luvan hakijan on tiedotettava rakentamislupahakemuksen vireilläolosta rakennuspaikalla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuulemisesta ja tiedottamisesta.

226 §

Kuuleminen purkamisluvasta

Kunnan on ennen purkamislupaa koskevan päätöksen tekemistä kuultava 224 §:ssä tarkoitettua naapuria.

Luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunnan ei ole tarpeen järjestää kuulemista siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuulemisesta ja tiedottamisesta.

227 §

Lausunto purkamis- ja maisematyöluvasta sekä sijoittamisluvasta

Kunnan on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto purkamis- ja maisematyölupahakemuksesta sekä sellaisesta sijoittamislupahakemuksesta, johon ei sovelleta erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, jos lupaa haetaan alueelle, joka kuuluu:

1) valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan;

2) luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojellun luontotyypin alueeseen tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaan, jolla on voimassa luonnonsuojelulain 29 §:n 1 momentissa tai 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielto;

3) luonnonsuojelulain mukaiseen maisema-alueeseen; tai

4) maakuntakaavassa osoitettuun virkistys- tai suojelualueeseen.

Lausuntoa ei ole tarpeen pyytää, jos rakentaminen tai purkaminen perustuu poikkeamislupaan, josta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut lausunnon. Lausuntoa ei 1 momentin 4 kohdan perusteella ole myöskään tarpeen pyytää, jos alueella on asemakaava tai yleiskaava taikka aiemman lainsäädännön mukainen oikeusvaikutteinen yleiskaava.

Kunnan on pyydettävä museoviranomaisen lausunto, jos lupaa haetaan kohteeseen tai alueelle:

1) jota koskee rakennussuojelu kaavan tai lain nojalla;

2) joka kuuluu tai voi vaikuttaa kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen;

3) jota koskee muinaismuistolain (295/1963) 1 §:n mukainen rauhoitus; tai

4) joka kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön tai valtakunnallisesti merkittävään arkeologiseen kohteeseen.

Lausuntoa ei 3 momentin 4 kohdan perusteella ole tarpeen pyytää, jos alueella on asemakaava tai sellainen yleiskaava, jota voidaan käyttää suoraan rakennusluvan perusteena, ja kaavassa on otettu huomioon maisema-alueeseen, rakennettuun kulttuuriympäristöön tai arkeologiseen kohteeseen liittyvät arvot.

Kunnan on pyydettävä naapurikunnan lausunto, jos lupa vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan alueidenkäyttöön eikä alueella ole asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jota voidaan käyttää rakennusluvan perusteena.

Lausunto on annettava kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta.

228 §

Lausunto poikkeamisluvasta sekä sijoittamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä

Kunnan on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto poikkeamislupahakemuksesta sekä sijoittamislupahakemuksesta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, jos lupahakemus todennäköisesti koskee:

1) ympäristön- tai luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta;

2) kulttuuriperinnön suojelun tai virkistystarpeiden kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta; tai

3) valtion liikenneverkkoa

Kunnan on pyydettävä museoviranomaisen lausunto, jos lupaa haetaan kohteeseen tai alueelle:

1) jota koskee rakennussuojelu kaavan tai lain nojalla;

2) joka kuuluu tai voi vaikuttaa kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen;

3) jota koskee muinaismuistolain (295/1963) 1 §:n mukainen rauhoitus; tai

4) joka kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön tai valtakunnallisesti merkittävään arkeologiseen kohteeseen.

Kunnan on pyydettävä muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, jos lupahakemus koskee merkittävästi niiden toimialaa.

Lausunto on annettava kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta.

229 §

Rakentamislupahakemuksen käsittely

Rakentamislupaa myönnettäessä kunta hyväksyy pääpiirustukset ja niitä vastaavan rakennuskohteen suunnittelumallin tai koneluettavat tiedot rakentamisessa noudatettaviksi.

Käsittelyn viivytyksettömyyteen sovelletaan hallintolain (434/2003) 23 §:ää.

Jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa tai ilmoituspäätös, rakentamisluvan ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.

230 §

Erityissuunnitelman toimittaminen

Rakennushankkeeseen ryhtyvän tai pääsuunnittelijan on huolehdittava siitä, että rakennuskohdetta koskeva erityissuunnitelma ja sitä vastaava suunnittelumalli tai koneluettavat tiedot toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ennen kuin ryhdytään työvaiheeseen, jota suunnitelma koskee.

Rakennussuunnitelmien sisällön sekä rakennushankkeen laadun ja laajuuden perusteella rakennusvalvontaviranomainen voi todeta erityissuunnitelman toimittamisen tarpeettomaksi.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä erityissuunnitelman ja sitä vastaavan tietomallin ja tietojen koneluettavan muodon sisällöstä ja esitystavasta.

231 §

Kuulutusmenettely

Lupaviranomaisen on annettava lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkiseen kuulutukseen sovelletaan hallintolain (434/2003) 62 a §:ää. Sen lisäksi, mitä mainitun lain 62 a §:ssä säädetään kuulutuksen sisällöstä, lupapäätöstä koskevassa kuulutuksessa on mainittava myös päätöstä koskeva valitusaika.

Päätös on toimitettava luvan hakijalle ja luvan myöntämisestä on viipymättä ilmoitettava viranomaisille ja niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet. Jos samassa pyynnössä on useita allekirjoittajia, voidaan päätös tai sen jäljennös toimittaa asiakirjan ensimmäiselle allekirjoittajalle. Vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille allekirjoittajille.

232 §

Rakennuskohteen toteumamalli

Päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava, että rakennuskohteen suunnittelumalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat päivitetään rakennustyön etenemisen mukaisesti vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta toteumamalliksi. Rakennuskohteen omistajan on huolehdittava, että rakennuskohteen toteumamalli tai koneluettavat tiedot ylläpidetään ajan tasalla rakennuskohteeseen tehtävien muutosten yhteydessä.

233 §

Rakennuskohteen viranomaiskatselmusten tietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä

Kunnan on välitettävä tiedot aloitusilmoituksesta, aloituskokouksesta, pohjakatselmuksesta, sijaintikatselmuksesta, rakennekatselmuksesta, lämpö- vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksesta, osittaisesta loppukatselmuksesta ja loppukatselmuksesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään koneluettavassa muodossa siten, että ne ovat muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuskohteen viranomaiskatselmuksista toimitettavien tietojen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta.

234 §

Rakennuskohteen tietojen saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä

Kunnan on välitettävä rakennuskohteen rakentamislupapäätökset, maisematyölupapäätös, purkamislupapäätös, rakennuskohteen suunnittelumalli, rakennuskohteen toteumamalli ja tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa.

Rakennuskohteen omistajan on toimitettava tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sellaisista rakennuskohteen muutoksista, jotka eivät edellytä rakentamisluvan hakemista, mutta jotka edellytetään pidettävän ajantasaisina väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla. Rakennuskohteen omistaja voi ilmoittaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään myös sellaiset rakennuskohdetta koskevat rakentamis- ja korjaamistoimenpiteet sekä rakennuskohteen muutostyöt, jotka eivät edellytä rakentamisluvan hakemista. Tiedot on toimitettava yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuskohteesta edellytettävistä tiedoista sekä lupapäätösten ja rakennuskohdetta koskevien tietomallien ja tietojen yhteentoimivista ja koneluettavista tiedoista ja niiden toimittamisesta.

235 §

Euroopan unionin yhteistä etua koskevat energiahankkeet

Jos Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 347/2013 tarkoitettu yhteistä etua koskeva energiahanke edellyttää rakentamislupaa tai 209 §:n mukaista poikkeamislupaa, asian käsittelyyn sovelletaan tämän lain lisäksi mainittua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta sekä Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä annettua lakia (684/2014).

236 §

Ympäristövaikutusten arviointi

Jos rakentamisesta taikka muusta tämän lain mukaan luvanvaraisesta tai viranomaishyväksyntää vaativasta toimenpiteestä on tehtävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukainen ympäristövaikutusten arviointi, on hakemuksen vireille tulosta sen lisäksi mitä 224 §:ssä säädetään, tiedotettava internetissä. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen hakemuksesta. Asiassa jätetyistä huomautuksista ja lausunnoista on laadittava yhteenveto, jonka on oltava yleisesti saatavilla päätöksen antamisajankohtana.

Velvollisuudesta ottaa ympäristövaikutusten arviointi huomioon lupamenettelyssä säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 luvussa.

Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia ja arviointimenettelyyn on osallistunut toinen valtio, on lupahakemuksen ja luvan toimittamisesta toiselle valtiolle noudatettava, mitä mainitun lain 29 a §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tiedottamisesta ja menettelystä huomautusten jättämiseksi.

237 §

Lupamääräykset

Kunta voi antaa lupapäätöksessä rakennuskohdetta, rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista koskevia määräyksiä.

238 §

Luvan voimassaolo

Jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa, lupa on rauennut. Määräaika alkaa luvan lainvoimaiseksi tulemisesta. Purkamisluvan voimassaoloaikaa laskettaessa ei oteta huomioon sitä aikaa, jolloin alueella on rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukainen vaarantamiskielto.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan tai hyväksynnän voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, jos oikeudelliset edellytykset rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen ovat edelleen voimassa. Työn loppuunsaattamista varten määräaikoja voidaan pidentää enintään kolmella vuodella kerrallaan.

Kunta voi 1 momentin estämättä myöntää maisematyöluvan puiden kaatamiseksi suunnitelmallista metsänkäsittelyä varten enintään kymmeneksi vuodeksi.

239 §

Aloittamisoikeus

Lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin rakentamis- tai maisematyölupaa taikka 295–298 §:ssä säädettyä laitteiden sijoittamista, muuttamista tai poistamista koskeva päätös on saanut lainvoiman (*aloittamisoikeus*). Oikeudesta päätetään edellä tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä tässä momentissa tarkoitetussa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä.

Luvan hakijan on asetettava hyväksyttävä vakuus niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Vakuuden asettamisvelvollisuus ei koske valtiota, kuntaa, kuntayhtymää eikä seurakuntaa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus voidaan samoin edellytyksin myöntää myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 231 §:ssä säädetään. Lisäksi myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut pääasiassa tehdystä päätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 1 momentissa säädetään.

240 §

Lupa- ja valvontamaksu

Luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun. Maksu voidaan määrätä perittäväksi jo ennalta. Jos toimenpide jää kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu on hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava. Jos tarkastus- tai valvontatehtävät johtuvat luvattomasta tai luvan vastaisesta rakentamisesta taikka siitä, että luvanhakija tai toimintaan velvollinen on laiminlyönyt hänelle kuuluvan tehtävän, maksu voidaan periä korotettuna ottaen huomioon suoritetuista toimista kunnalle aiheutuneet kulut.

Erääntyneelle maksulle on suoritettava korkoa siten kuin korkolaissa (633/1982) säädetään. Pykälän 1 momentin nojalla määrätyt luvan tarkastus- ja valvontamaksut voidaan periä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

241 §

Rakentamiseen liittyvä tilastointi

Haettaessa lupaa rakentamiseen tai rakennuksen korjaus- tai muutostyöhön taikka rakennuksen purkamiseen hakijan on liitettävä hakemukseen tiedot, jotka kunnan on väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla ilmoitettava väestötietojärjestelmään.

242 §

Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain soveltaminen

Jos rakentamislupaa, rakennuksen purkamislupaa tai maisematyölupaa koskevan hakemuksen käsittelyyn sovelletaan eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettua lakia, noudatetaan sen sijaan, mitä 231 §:ssä säädetään, mainitun lain 14 ja 15 §:ää.

29 luku

Kelpoisuusvaatimukset

243 §

Suunnittelutehtävän vaativuusluokat

Rakentamisen suunnittelutehtävät kuuluvat vaativuusluokkiin, joita ovat erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen ja vähäinen. Samassa rakennushankkeessa voi olla eri vaativuusluokkiin kuuluvia suunnittelutehtäviä.

Vaativuusluokka määräytyy suunnittelutehtävän arkkitehtonisten, toiminnallisten ja teknisten vaatimusten, rakennuksen ja tilojen käyttötarkoituksen, rakennuksen terveellisyyteen ja energiatehokkuuteen liittyvien sekä rakennusfysikaalisten ominaisuuksien, rakennuksen koon, rakennussuojelun sekä kuormitusten ja palokuormien, suunnittelu-, laskenta- ja mitoitusmenetelmien, kantavien rakenteiden vaativuuden ja ympäristöstä ja rakennuspaikasta sekä rakennusmateriaalien elinkaaresta ja hiilijalanjäljestä aiheutuvien vaatimusten perusteella. Suunnittelutehtävän vaativuusluokka voi olla poikkeuksellisen vaativa, jos jokin edellä tarkoitetuista vaatimuksista tai ominaisuuksista on poikkeuksellinen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnittelutehtävän vaativuusluokan määräytymisestä.

29 luku

Kelpoisuusvaatimukset

243 §

Suunnittelutehtävän vaativuusluokat

Rakentamisen suunnittelutehtävät kuuluvat vaativuusluokkiin, joita ovat erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen ja vähäinen. Samassa rakennushankkeessa voi olla eri vaativuusluokkiin kuuluvia suunnittelutehtäviä.

Vaativuusluokka määräytyy suunnittelutehtävän arkkitehtonisten, toiminnallisten ja teknisten vaatimusten, rakennuksen ja tilojen käyttötarkoituksen, rakennuksen terveellisyyteen ja energiatehokkuuteen liittyvien sekä rakennusfysikaalisten ominaisuuksien, rakennuksen koon, rakennussuojelun sekä kuormitusten ja palokuormien, suunnittelu-, laskenta- ja mitoitusmenetelmien, kantavien rakenteiden vaativuuden ja ympäristöstä ja rakennuspaikasta sekä rakennusmateriaalien elinkaaresta ja hiilijalanjäljestä aiheutuvien vaatimusten perusteella. Suunnittelutehtävän vaativuusluokka voi olla poikkeuksellisen vaativa, jos jokin edellä tarkoitetuista vaatimuksista tai ominaisuuksista on poikkeuksellinen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnittelutehtävän vaativuusluokan määräytymisestä.

244 §

Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset

Suunnittelijoiden on oltava luonnollisia henkilöitä. Pääosan suunnittelussa vaadittavasta kokemuksesta on oltava kyseisen suunnittelualan suunnittelutehtävistä. Korjaus- tai muutostyön suunnittelijalla on oltava kokemusta korjausten tai muutostöiden suunnittelutehtävistä. Pääsuunnittelijalla on lisäksi oltava asiantuntemus ja ammattitaito johtaa suunnitelmien yhteensovittamista.

Rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijan kelpoisuusvaatimuksena on:

1) poikkeuksellisen vaativassa suunnittelutehtävässä kyseiseen suunnittelutehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu ylempi korkeakoulututkinto sekä vähintään kuuden vuoden kokemus vaativista suunnittelutehtävistä,

2) erittäin vaativassa suunnittelutehtävässä kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto, aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi teknikon tai sitä vastaava tutkinto sekä vähintään kahden vuoden kokemus vastuullisena vaativassa suunnittelutehtävässä toimimisesta,

3) vaativassa suunnittelutehtävässä kyseiseen suunnittelutehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto, aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto sekä vähintään neljän vuoden kokemus tavanomaisista suunnittelutehtävistä ja vähintään kahden vuoden kokemus avustamisesta vaativissa suunnittelutehtävissä tai erikoistuminen kyseisiin tehtäviin,

4) tavanomaisessa suunnittelutehtävässä kyseiseen suunnittelutehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu tutkinto, joka on vähintään aiemman teknikon tai sitä vastaavan tutkinnon tasoinen;

5) vähäisessä suunnittelutehtävässä rakennuskohteen ja suunnittelutehtävän laatu ja laajuus huomioon ottaen riittävä osaaminen.

Pääosan 2 ja 3 momentissa edellytetystä kokemuksesta on oltava kyseisen suunnittelualan suunnittelutehtävistä. Korjaus- tai muutostyön suunnittelijalla on oltava kokemusta korjausten tai muutostöiden suunnittelutehtävistä. Suunnittelijan on osoitettava pätevyytensä vaativaan,

erittäin vaativaan ja poikkeuksellisen vaativaan suunnittelutehtävään ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella.

245 §

Suunnittelijoiden ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava rakentamislupahakemuksen yhteydessä kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle, kenet hän on valinnut pääsuunnittelijaksi ja rakennussuunnittelijaksi. Samassa yhteydessä on ilmoitettava myös hankkeen arvioimisen kannalta olennaiset erityissuunnittelijat. Muut erityissuunnittelijat on ilmoitettava ennen erityissuunnitelman toimittamista rakennusvalvontaviranomaiselle. Ilmoitukseen on sisällytettävä suunnittelijan suostumus tehtävään.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle myös suunnittelijan vaihtumisesta kesken rakennushankkeen. Ilmoittamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään ilmoituksen sisällöstä.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä.

246 §

Suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen

Rakennusvalvontaviranomaisen on tarkistettava, että sille ilmoitetulla suunnittelijalla on todistuksella osoitettu 243 ja 244 §:n mukainen pätevyys kyseiseen vaativaan, erittäin vaativaan tai poikkeuksellisen vaativaan tehtävään. Rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä arvioida, riittävätkö ilmoitetun suunnittelijan tosiasialliset ajankäytölliset voimavarat tehtävän suorittamiseen. Vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa tehtävässä rakennusvalvontaviranomainen voi lisäksi ottaa huomioon hankkeen erityispiirteet arvioidessaan suunnittelijan kelpoisuutta tehtävään.

247 §

Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat

Rakennustyön työnjohtotehtävät jaetaan vaativuusluokkiin rakennuksen ja tilojen käyttötarkoituksen, rakennussuojelun, rakennuksen koon, rakennusfysikaalisten ja terveydellisten ominaisuuksien, kuormitusten ja palokuormien, suunnittelumenetelmien, kantavien rakenteiden vaativuuden, ympäristöstä ja rakennuspaikasta aiheutuvien vaatimusten sekä rakentamisolosuhteiden ja työnsuorituksessa käytettävien menetelmien sekä toteutuksen hiilineutraalisuuden perusteella.

Vaativuusluokat ovat erittäin vaativa, vaativa, tavanomainen sekä vähäinen. Työnjohtotehtävän vaativuusluokka voi olla poikkeuksellisen vaativa, jos jokin 1 momentissa tarkoitetuista vaatimuksista tai ominaisuuksista on poikkeuksellinen. Samassa rakennushankkeessa voi olla eri vaativuusluokkiin kuuluvia työnjohtotehtäviä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä työnjohtotehtävän vaativuusluokan määräytymisestä.

248 §

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuusvaatimukset

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on:

1) poikkeuksellisen vaativassa työnjohtotehtävässä kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto tai aiempi sitä vastaava tutkinto sekä lisäksi vähintään neljän vuoden kokemus ja perehtyneisyyttä kyseisen alan vaativista työnjohtotehtävistä,

2) erittäin vaativassa työnjohtotehtävässä kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto, aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi teknikon tai sitä vastaava tutkinto sekä vähintään kahden vuoden kokemus vastuullisena vaativassa työnjohtotehtävässä toimimisesta,

3) vaativassa työnjohtotehtävässä kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto, aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi teknikon tai sitä vastaava tutkinto; lisäksi hänellä on oltava rakennuskohteen laatu ja tehtävän vaativuus huomioon ottaen vähintään neljän vuoden kokemus, josta vähintään kaksi vuotta on valmistumisen jälkeistä tai erikoistuminen kyseisiin tehtäviin,

4) tavanomaisessa työnjohtotehtävässä kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu ammattikorkeakoulututkinto tai aiempi ammatillisen korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava tutkinto taikka aiempi teknikon tai sitä vastaava tutkinto taikka muuten osoitetut vastaavat tiedot,

5) vähäisessä työnjohtotehtävässä voi toimia henkilö, jolla ei ole edellä tarkoitettua tutkintoa, mutta jolla muutoin voidaan katsoa olevan tehtävään tarvittavat edellytykset.

Työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan on osoitettava pätevyytensä vaativaan, erittäin vaativaan ja poikkeuksellisen vaativaan työnjohtotehtävään ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella.

249 §

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ennen rakennustyön aloittamista ilmoitettava kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle vastaava työnjohtaja ja ennen kyseisen erityisalan rakennustöiden alkamista erityisalan työnjohtaja. Ilmoitukseen on liitettävä kirjallinen suostumus, jossa vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja sitoutuu vastuuvelvollisena johtamaan rakennustyötä.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle vastaavan työnjohtajan tai erityisalan työnjohtajan vaihtumisesta kesken rakennushankkeen.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen ja suostumuksen sisällöstä.

250 §

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuuden toteaminen

Rakennusvalvontaviranomaisen on tarkistettava, että sille ilmoitetulla vastaavalla työnjohtajalla ja erityisalan työnjohtajalla on todistuksella osoitettu 247 ja 248 §:n mukainen pätevyys kyseiseen tehtävään. Rakennusvalvontaviranomaisen voi perustellusta syystä arvioida, riittävätkö ilmoitetun vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tosiasialliset ajankäytölliset voimavarat tehtävän suorittamiseen. Vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa tehtävässä rakennusvalvontaviranomainen voi lisäksi ottaa huomioon johtotehtävän erityispiirteet arvioidessaan vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuutta tehtävään.

251 §

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävän alkaminen ja päättyminen

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävät ja vastuu alkavat, kun ilmoitus työnjohtajana toimimisesta rakennusvalvontaviranomaiselle on jätetty, ja päättyvät loppukatselmukseen. Vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja voi vapautua tehtävästä ennen loppukatselmusta ainoastaan ilmoittamalla kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle tehtävän päättymisestä tai jos rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoitetaan toinen henkilö työnjohtajan tilalle.

Jos rakennusvalvontaviranomainen toteaa, ettei sille ilmoitettu vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja ole kelpoinen toimimaan tehtävässään tai häneltä puuttuvat edellytykset toimia riippumattomasti, on rakennushankkeeseen ryhtyvän asetettava häneen sijaansa kelpoinen ja edellytykset täyttävä työnjohtaja.

252 §

Rakennustarkastajan pätevyys

Rakennustarkastajalla on oltava rakennusalan tai muu soveltuva korkeakoulututkinto ja kokemusta rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Rakennustarkastajan ja muun rakennusvalvontatehtävää suorittavan henkilön on ylläpidettävä ammattitaitoaan.

Rakennustarkastajan pätevyys on osoitettava ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella.

253 §

Edellytykset vaativan tasoisen rakennusvalvontaviranomaisen järjestämiselle

Rakennusvalvontaviranomainen on olennaisen teknisen vaatimuksen kannalta vaativan tasoinen, kun rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontatehtävää suorittavalla muulla viranhaltijalla on kyseisen olennaisen teknisen vaatimuksen osalta 243 ja 244 §:n mukaisen vaativan suunnittelutehtävän tai 247 ja 248 §:n vaativan työnjohtotehtävän edellyttämä pätevyys.
Vaativan tasoisessa rakennusvalvontaviranomaisessa rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontatehtävää suorittavalla muulla viranhaltijalla on oltava vähintään rakennussuunnittelun, rakennesuunnittelun ja talotekniikan vaativan suunnittelutehtävän edellyttämä pätevyys.

30 luku

Vastuu

254 §

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuuden mukaiset edellytykset sen toteuttamiseen.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennushankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja että muillakin rakennushankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuuden edellyttämä asiantuntemus ja ammattitaito.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava suunnittelu- ja rakennusaikataulua asettaessaan aikataulu sellaiseksi, että olennaiset tekniset vaatimukset voivat täyttyä rakentamiselle varatussa ajassa.

255 §

Pääsuunnittelija

Rakentamislupaa edellyttävässä rakentamishankkeessa on oltava pääsuunnittelija. Pääsuunnittelijan on huolehdittava suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta sekä siitä, että rakennussuunnitelma ja erityissuunnitelmat muodostavat kokonaisuuden siten, että rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset täyttyvät. Pääsuunnittelija voi avustaa rakennushankkeeseen ryhtyvää rakennus- ja erityissuunnittelijoiden valinnassa. Pääsuunnittelijan on huolehdittava siitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä saa tiedon huolehtimisvelvollisuutensa kannalta merkityksellisistä suunnittelua koskevista seikoista.

Vastuuaika pääsuunnittelijan vastuulle kuuluvien tehtävien täyttämisestä on viisi vuotta. Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu pääsuunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pääsuunnittelijan tehtävistä.

256 §

Rakennussuunnittelija

Rakentamishankkeessa on oltava yksi tai useampi rakennussuunnittelija. Rakennussuunnittelijan on huolehdittava siitä, että hänellä on käytössään suunnittelussa tarvittavat lähtötiedot, ja että rakennussuunnitelma täyttää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Rakennussuunnittelijan on päivitettävä rakennuskohteen suunnittelumalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat rakennussuunnitelmat rakennustyön etenemisen mukaisesti vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta toteumamalliksi päävastuullisen toteuttajan ilmoituksen mukaisesti. Lisäksi hänen on laadittava 303 §:n mukainen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje rakennussuunnitelman sisällön osalta.

Vastuuaika rakennussuunnittelijan tehtävien täyttämisestä on viisi vuotta. Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu suunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta.

257 §

Erityissuunnittelija

Erityissuunnittelijan on huolehdittava siitä, että hänellä on käytössään suunnittelussa tarvittavat lähtötiedot, ja että erityissuunnitelma täyttää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.

Vastuuaika erityissuunnittelijan tehtävien täytymisestä on viisi vuotta. Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu suunnittelijan vaikutuspiiriin kuulumattomasta ulkoisesta seikasta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta.

Erityissuunnittelijan on päivitettävä rakennuskohteen suunnittelumalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat erityissuunnitelmat rakennustyön etenemisen mukaisesti vastaamaan toteutettua rakennuskohdetta toteumamalliksi päävastuullisen toteuttajan ilmoituksen mukaisesti. Lisäksi hänen on laadittava 303 §:n mukainen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje oman erityisalansa osalta.

Jos erityissuunnitelman laatimiseen on osallistunut useampi kuin yksi erityissuunnittelija, rakennushankkeeseen ryhtyvän on nimettävä heistä yksi tämän erityisalan kokonaisuudesta vastaavaksi erityissuunnittelijaksi. Vastaavan erityissuunnittelijan on huolehdittava, että erillistehtävinä laaditut suunnitelman osat muodostavat keskenään toimivan kokonaisuuden.

258 §

Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu

Rakennushankkeella on oltava päävastuullinen toteuttaja, joka huolehtii rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan, hyvän rakennustavan ja sopimuksen mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan on vastattava rakennushankkeeseen ryhtyvälle omasta suorituksestaan sekä alihankkijoidensa suorituksesta kuin omastaan. Päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta oman suorituksensa ja alihankkijoidensa suorituksen osalta. Rakennushankkeessa voi olla vaiheittain vaihtuva päävastuullinen toteuttaja. Päävastuullinen toteuttaja ei kuitenkaan vastaa sivu-urakoitsijan suorituksesta, vaan sivu-urakoitsijan on vastattava oman suorituksensa sopimuksenmukaisuudesta rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Sivu-urakoitsijan on huolehdittava omalta osaltaan rakennuskohteen toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan, hyvän rakennustavan ja sopimuksen mukaisesti.

Vastuuaika päävastuullisen toteuttajan sekä sivu-urakoitsijan tehtävien täyttämisestä on viisi vuotta. Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu päävastuullisesta toteuttajasta riippumattomasta seikasta, rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laiminlyönnistä tai muusta rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa tapahtuneesta seikasta.

Päävastuullinen toteuttaja ja sivu-urakoitsija ovat tahoja, johon sovelletaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 ja 5a §:n mukaisia velvoitteita. Tällä säännöksellä ei heikennetä rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeutta vaatia päävastuullista toteuttajaa ja sivu-urakoitsijaa vastuuseen muun lain nojalla.

Rakennushankkeeseen ryhtyvä voi toimia itse päävastuullisena toteuttajana. Rakennushankkeeseen ryhtyvän toimiessa päävastuullisena toteuttajana ei sovelleta edellä säädettyjä 2 ja 3 momenttia.

259 §

Vastaava työnjohtaja

Rakentamislupaa edellyttävässä rakennustyössä on oltava rakennustyötä johtava vastaava työnjohtaja.

Vastaavan työnjohtajan on huolehdittava rakennustyön kokonaisuudesta ja laadusta sekä siitä, että rakennustyö tehdään rakentamisluvan, suunnitelmien, rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan mukaisesti. Vastaavan työnjohtajan on myös huolehdittava, että rakennustyön aloittamisesta ilmoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ja että rakennustyön tarkastusasiakirja pidetään rakennustyömaalla ajan tasalla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vastaavan työnjohtajan työnjohtotehtävistä ja ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä.

260 §

Erityisalojen työnjohtajat

Rakentamislupaa edellyttävässä rakennustyössä on vastaavan työnjohtajan lisäksi oltava kiinteistön vesi- ja viemärilaitteiston rakentamisesta sekä ilmanvaihtolaitteiston rakentamisesta vastaavat työnjohtajat, jos laitteistojen rakentamisen vaativuus sitä edellyttää. Jos rakentamislupaa edellyttävä rakennustyö tai osa siitä on vaativa, rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamisluvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana määrätä, että rakennustyössä on oltava myös muiden erityisalojen työnjohtajia.

Erityisalan työnjohtajan on huolehdittava siitä, että kyseisen erityisalan rakennustyö tehdään rakentamisluvan, suunnitelmien, rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan mukaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä erityisalojen työnjohtajien työnjohtotehtävistä.

261 §

Valvoja

Rakennushankkeeseen ryhtyvän nimeämän valvojan on huolehdittava sopimuksensa mukaisesti laadun valvonnasta. Vastuuaika valvojan sopimuksen mukaisten tehtävien täyttämisestä on viisi vuotta.

262 §

Myötävaikutusvelvollisuus

Rakentamisen laadun parantamiseksi rakennushankkeen osapuolten on tehtävä yhteistyötä ja myötävaikutusvelvollisuutena ilmoitettava viivytyksettä havaitsemistaan säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vastaisista puutteista ja epäkohdista rakennushankkeeseen ryhtyvälle, pääsuunnittelijalle, vastaavalle työnjohtajalle, päävastuulliselle toteuttajalle tai kyseisestä asiasta vastaavalle rakennushankkeen osapuolelle. Myötävaikutusvelvollisuudesta huolimatta kunkin rakennushankkeen osapuolen on vastattava omasta suorituksestaan.

31 luku

Rakennusvalvonnan järjestäminen

263 §

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Kunta voi järjestää rakennusvalvontaviranomaisen tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Kunnan on ratkaistava rakentamislupahakemus itse riippumatta rakennusvalvontaviranomaisen ta-

sosta. Tavanomaisen tasoisessa rakennusvalvontaviranomaisessa on oltava osaamista tavanomaisia rakennuskohteita koskevien lupahakemusten käsittelyyn. Vaativan tasoisessa rakennusvalvontaviranomaisessa on oltava osaamista vaativan tasoisia rakennuskohteita koskevien lupahakemusten käsittelyyn. Vaativan tasoista osaamista voi olla yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osa-alueelta. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvontaviranomainen voi ratkaista vaativan tasoisia rakennuskohteita koskevat toteuttamislupahakemukset hankittuaan sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvontaviranomainen voi tarjota osaamistaan muiden rakennusvalvontaviranomaisten käyttöön.

264 §

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa kaavoituksen noudattamista, tämän lain tarkoittamaa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Rakennusvalvontaviranomaisen on huolehdittava rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvottava rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.

Kunnan muiden viranomaisten osallistumisesta rakentamisen viranomaisvalvontaan sekä rakennussuunnitelmien kaupunkikuvallisen ja teknisen tarkastuksen järjestämisestä voidaan määrätä hallintosäännöllä.

265 §

Rakennushankkeen vaativuus

Rakennushankkeen vaativuus määräytyy seuraavien tekijöiden perusteella:

1) hankkeen laajuus, hankkeen koko ja käyttötarkoitus, rakennuspaikan olosuhteet sekä rakennushistorialliset näkökohdat;

2) valmiin hankkeen käytöstä, kulumisesta ja mahdollisista rakennusvirheistä aiheutuvien seurausten haitallisuus turvallisuudelle ja terveellisyydelle;

3) aiemmat kokemukset hankkeessa käytettävien suunnittelu- ja toteutusratkaisujen toimivuudesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennushankkeen vaativuudesta.

266 §

Viranomaisvalvonnan laajuus

Valvontatehtävän laajuutta harkittaessa on otettava huomioon rakennushankkeen vaativuus siten kuin edellä 265 §:ssä on säädetty. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Viranomaisen on puututtava tältä osin havaitsemiinsa laiminlyönteihin.

Rakennusvalvontaviranomainen ei vastaa rakentamisen laadusta. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava, että hankkeessa käytetään ulkopuolista tarkastusta ja erityismenettelyä silloin, kun hankkeen tai tehtävän vaativuus sitä edellyttävät.

267 §

Rakennustarkastaja

Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa on oltava rakennusalan tutkinnon suorittanut *rakennustarkastaja, jonka on ylläpidettävä osaamistaan*. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen rakennustarkastaja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennustarkastajan kelpoisuusvaatimuksista ja kelpoisuuden ylläpidosta.

268 §

Rakennustarkastajan asema

Rakennustarkastaja on tähän lakiin perustuvissa tehtävissään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen ja hoitaa tehtäväänsä itsenäisesti tämän lain ja viranomaistoimintaa yleisesti koskevien säädösten edellyttämällä tavalla.

Rakennustarkastajan ja rakennusvalvontatehtäviä suorittavan muun viranhaltijan sekä markkinavalvontaviranomaisen on tämän lain toimeenpanoon liittyviä tehtäviä suorittaessaan pyydettäessä todistettava henkilöllisyytensä ja virka-asemansa.

32 luku

Rakennustyön suoritus

269 §

Rakennustyö ja sen valvonta

Rakennustyön suorituksen on täytettävä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseen. Valvonta kohdistuu viranomaisen päättämissä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

270 §

Naapurin alueen käyttäminen

Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa naapuria kuultuaan luvan naapurin alueen käyttämiseen hakijalle välttämättömän rakennustyön tai muun toimenpiteen tekemiseksi, jollei tästä aiheudu naapurille muuta kuin tilapäistä ja vähäistä haittaa tai häiriötä. Hakijan on toimenpiteen jälkeen kunnostettava naapurin alue ja saatettava se käyttöä edeltäneeseen tilaan.

271 §

Rakennuksen paikan merkitseminen

Kunta voi määrätä rakentamisluvassa, että ennen rakentamisen aloittamista kunnan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava rakennuksen paikan ja korkeusaseman merkitsemisestä maastoon hyväksyttyjen piirustusten mukaisesti.

272 §

Rakennustyön aloittaminen

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on tehtävä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle aloittamisilmoitus rakentamislupaa edellyttävästä rakennustyöstä ennen sen aloittamista. Aloittamisilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos ennen rakennustyön aloittamista on pidetty aloituskokous.

Rakennustyö on aloitettu, kun rakennuksen perustuksen valutyöt tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentaminen on alkanut. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennustyö on aloitettu, kun rakenteiden tai rakennusosien purkaminen tai rakentaminen on alkanut. Jos suunnittelun kannalta on välttämätöntä purkaa rakenteita, on purkutyö mahdollinen ennen korjaus- ja muutostyön alkua.

Rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kuin vastaavasta työnjohtajasta ja hankkeen niin edellyttäessä erityisalan työnjohtajasta on jätetty ilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomaisen on keskeytettävä rakennustyö kunnes hankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut uuden työnjohtajan, jos ilmoitettu työnjohtaja ei täytä edellä määriteltyjä ehtoja tai edellytyksiä tai tämä eroaa tehtävästä.

273 §

Ennen rakennustyön aloittamista sallitut toimet

Sallittuja toimenpiteitä ennen rakennustyön aloittamista ovat kaivaminen, louhiminen, puiden kaataminen tai muu näihin verrattava rakentamista valmisteleva toimenpide noudattaen, mitä maisematyöluvasta säädetään. Päävastuullisen toteuttajan on ilmoitettava myös tällaisesta rakentamista valmistelevasta toimenpiteestä ennen sen aloittamista rakennusvalvontaviranomaiselle.

Rakennuksen perustuksen paalutustyö voidaan tehdä ennen rakennustyön aloittamista rakennusvalvontaviranomaiselle toimitetun paalutussuunnitelman mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan on ilmoitettava rakennusvalvontaviranomaiselle paalutustyöstä ennen sen aloittamista. Ennen rakennustyön aloittamista tehtävässä paalutustyössä on oltava rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymä vastaava työnjohtaja tai erityisalan työnjohtaja.

274 §

Aloituskokous

Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakentamisluvassa rakennustyön aloituskokouksen pitämisestä. Aloituskokouksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus ja sen toteuttajien asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut rakentamisen hyvään lopputulokseen vaikuttavat tekijät. Aloituskokous voidaan järjestää myös maisematyölupaa edellyttävissä hankkeissa.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että aloituskokous pidetään ennen rakennustyön aloittamista. Aloituskokouksessa on oltava läsnä ainakin rakennusvalvontaviranomaisen edustaja, rakennushankkeeseen ryhtyvä tai tämän edustaja, rakennuksen pääsuunnittelija sekä vastaava työnjohtaja.

Aloituskokouksessa todetaan ja merkitään pöytäkirjaan päävastuullista toteuttajaa koskevat velvoitteet, suunnittelun ja rakennustyön keskeiset toimijat ja heidän tarkastustehtävänsä, viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset sekä muut selvitykset ja toimenpiteet rakentamisen laadusta huolehtimiseksi. Aloituskokouksessa sovittuja menettelyitä on noudatettava rakennustyössä.

275 §

Laadunvarmistusselvitys

Rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamisluvassa tai aloituskokouksen perusteella edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvältä erillistä laadunvarmistusselvitystä toimenpiteistä rakentamisen laadun varmistamiseksi. Laadunvarmistusselvitystä voidaan edellyttää, jos rakennushanke tai osa siitä on erittäin vaativa tai jos aloituskokouksessa sovittujen menettelyjen perusteella ei voida perustellusti olettaa, että rakentamisessa saavutetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukainen lopputulos.

Laadunvarmistusselvitykseen on merkittävä olennaiset tiedot niistä toimista, joilla varmistetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisen lopputuloksen saavuttaminen. Laadunvarmistusselvityksessä osoitettuja menettelyjä on noudatettava rakennustyössä. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on liitettävä laadunvarmistusselvitys 282 §:n mukaiseen rakennustyön tarkastusasiakirjaan.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laadunvarmistusselvityksen sisällöstä.

276 §

Viranomaiskatselmukset

Rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamista koskevassa luvassa määrätä rakennustyön valvontaa varten pohjakatselmuksen, sijaintikatselmuksen, rakennekatselmuksen sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksen toimittamisesta.

Katselmuksen toimittavan viranhaltijan on selvittävä, ovatko tiettyyn rakennustyövaiheeseen kuuluvat toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset sekä havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet tehdyt. Päävastuullisen toteuttajan sekä vastaavan työnjohtajan on oltava läsnä katselmuksessa. Suunnittelijoiden ja erityisalan työnjohtajien on oltava läsnä katselmuksessa, jos heidän asiantuntemustaan tarvitaan jonkin katselmukseen liittyvän asian selvittämisessä. Jos katselmus antaa aihetta huomautukseen, katselmuksen toimittaneen viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi. Katselmus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä katselmusten toimittamisesta.

277 §

Viranomaistarkastukset rakennustyön aikana

Rakennusvalvontaviranomainen voi katselmusten lisäksi määrätä tehtäväksi myös muita tarkastuksia lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä tarkastuksista rakentamista koskevassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana.

Jos tarkastus antaa aihetta huomautuksiin, viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi. Tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi.

278 §

Asiantuntijatarkastus

Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta sallia, että rakennushankkeeseen ryhtyvä tai hänen palveluksessaan oleva asiantuntija tarkastaa rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden.

Asiantuntijatarkastuksen tekijällä on oltava tarkastuksen tekemiseen tarvittava koulutus ja kokemus, ja hänen on annettava suostumuksensa tarkastustehtävään kirjallisesti. Tarkastus on merkittävä rakennustyön tarkastusasiakirjaan.

Rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymä asiantuntijatarkastus täydentää rakennustyönaikaista viranomaisvalvontaa.

279 §

Ulkopuolinen tarkastus

Rakennusvalvontaviranomainen voi lupahakemusta käsitellessään tai rakennustyön aikana vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset.

Rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia lausunnon, jos rakentamisessa käytetään sellaisia rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen merkittävästi vaikuttavia suunnittelu- ja toteutusmenetelmiä tai tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta. Ulkopuolista tarkastusta voidaan vaatia, jos:

1) rakentamisessa havaitaan tai epäillään tapahtuneen virhe tai laiminlyönti, jonka vaikutuksia tai korjaamista ei voida luotettavasti arvioida tai toteuttaa ilman ulkopuolista tarkastusta;

2) korjaus- ja muutostyössä havaitaan vaurioita ja rakenteita, joita ei ole suunnitelmissa huomioitu.

Vaatimuksesta on annettava rakennushankkeeseen ryhtyvälle kirjallinen päätös, josta ilmenevät vaatimuksen perustelut ja sisältö. Rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa ulkopuolisesta tarkastuksesta aiheutuvista kustannuksista.

280 §

Erityismenettely

Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää, että vaativassa, erittäin vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa rakennushankkeessa tehdään 275 §:ssä tarkoitettu laadunvarmistusselvitys, 278 §:ssä tarkoitettu asiantuntijatarkastus tai 279 §:ssä tarkoitettu ulkopuolinen tarkastus.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu erityismenettely voidaan edellyttää, jos kohteeseen liittyy erityinen riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai että kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään.

Erityismenettelyä voidaan vaatia uuden rakennuksen rakentamisessa sekä rakennuksen korjaus- tai muutostyössä. Rakennusvalvontaviranomaisen on erityismenettelyä koskevassa päätöksessä yksilöitävä kohteet, joista rakennushankkeeseen ryhtyvän on esitettävä selvitystä päätöksessä edellytetyssä laajuudessa. Lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi erityismenettelyä koskevassa päätöksessä määrätä, että rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennuksen omistajan on seurattava 195–207 §:n mukaisten olennaisten teknisten vaatimusten toteutumista erityismenettelyn kohteena olevien rakenteiden tai rakennuksen ominaisuuksien osalta rakennuksen käytön aikana. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä erityismenettelystä rakentamisluvassa taikka aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. Rakennusvalvontaviranomaisen on perusteltava vaatimus erityismenettelyn käyttämisestä.

281 §

Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana

Rakennustarkastaja tai muu kunnan määräämä rakennustarkastajan tehtäviä hoitava viranhaltija voi rakennustyön aikana antaa suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista, jos poikkeaminen ei sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta naapurien asemaan. Muutoksen sisältö ja siihen suostumuksensa antaneen viranhaltijan nimi on merkittävä hyväksyttyihin suunnitelmiin. Muutettu suunnitelma on toimitettava pyydettäessä rakennusvalvontaviranomaiselle.

Jos lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset huomioon ottaen merkitsee luvan olennaista muuttamista tai vaikuttaa naapurien asemaan, suunnitelmasta poikkeamiselle on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta rakentamislupa.

Rakennustyön aikana erityissuunnitelmiin tehdyt merkittävät muutokset on toimitettava erityissuunnittelijan allekirjoittamina rakennusvalvontaviranomaiselle ennen kyseessä olevien työvaiheiden aloittamista.

282 §

Rakennustyön tarkastusasiakirja

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennustyömaalla pidetään rakennustyön tarkastusasiakirjaa.

Rakentamisluvassa tai aloituskokouksessa sovittujen rakennusvaiheiden vastuuhenkilöiden sekä työvaiheita tarkastaneiden on varmennettava tekemänsä tarkastukset rakennustyön tarkastusasiakirjaan. Tarkastusasiakirjaan on merkittävä myös perusteltu huomautus, jos rakennustyö poikkeaa rakentamista koskevista säännöksistä. Tarkastusasiakirjaan tehdyistä virheellisistä merkinnöistä on rakennusvalvontaviranomaisen ilmoitettava rakennushankkeeseen ryhtyvälle, paitsi jos virheellä ei viranomaisen näkemyksen mukaan ole merkitystä rakennuksen turvallisuuden tai terveellisyyden kannalta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tarkastusasiakirjan sisällöstä ja siihen tehtävistä merkinnöistä.

283 §

Rakennuttajavalvonta

Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa muun kuin asuinrakennuksen rakennustyötä kokonaan tai osittain itse rakennushankkeeseen ryhtyvän esittämän valvontasuunnitelman mukaisesti. Valvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot rakennushankkeesta ja rakennuttajavalvonnan toteuttamisesta. Lupa voidaan antaa, jos esitetyn valvontasuunnitelman ja rakennushankkeeseen ryhtyvän ja muiden rakennushankkeessa mukana olevien koulutuksen ja kokemuksen perusteella voidaan olettaa, että rakentaminen toteutetaan rakentamisluvan sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti ilman viranomaisvalvontaa.

Rakennusvalvontaviranomainen voi peruuttaa rakennuttajavalvontaa koskevan luvan, jos hyväksymisen jälkeen ilmenee, että rakennuttajavalvonnalle 1 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyty. Rakennuttajavalvonta ei rajoita tämän lain mukaista rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa. Loppukatselmus on rakennuttajavalvonnasta huolimatta toimitettava 286 §:n mukaisesti.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvontasuunnitelman sisällöstä ja toteuttamisesta.

284 §

Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudet rakennuttajavalvonnassa

Rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa valvontasuunnitelman noudattamisesta.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava rakennusvalvontaviranomaiselle, jos:

1) rakennuttajavalvonnan hyväksymisen edellytyksissä tapahtuu muutos, joka vaatii rakennusvalvontaviranomaisen mahdollista uutta harkintaa;

2) valvontasuunnitelmaa täydennetään;

3) rakennustyössä käytetään rakennustuotteita, joiden kelpoisuudesta ei ole riittävää varmuutta;

4) rakennustyössä käytetään uusia työmenetelmiä, joista ei ole aikaisempaa yleistä kokemusta;

5) rakentamisessa havaitaan virhe, jonka korjaustoimenpiteiden arviointi saattaa edellyttää ulkopuolista asiantuntemusta.

285 §

Rakennustuotteen ominaisuudet

Rakennuksen osaksi tarkoitetun rakennustuotteen on oltava turvallinen ja terveellinen sekä ominaisuuksiltaan sellainen, että rakennuskohde asianmukaisesti suunniteltuna ja rakennettuna täyttää tässä laissa säädetyt olennaiset tekniset vaatimukset tavanomaisella kunnossapidolla taloudellisesti perustellun käyttöiän ajan.

Rakennustuotteen valmistajan on jätelain (646/2011) 9 §:n tarkoittamalla tavalla huolehdittava rakennustuotteen suunnittelusta ja valmistuksesta ominaisuuksiltaan kestäväksi ja korjattavaksi sekä sellaiseksi, että rakennuskohteesta purettuna sitä voidaan käyttää uudelleen rakentamisessa taikka materiaalina hyödynnettävissä olevin osin.

286 §

Loppukatselmus

Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi.

Loppukatselmus voidaan toimittaa, kun rakennushankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut rakennusvalvontaviranomaiselle, että:

1) rakennustyö on saatettu loppuun rakentamisluvan sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

2) rakennusvalvontaviranomaisen määräämät katselmukset ja tarkastukset sekä niissä vaaditut toimenpiteet on tehty;

3) muuhun lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset ja niissä vaaditut toimenpiteet on tehty;

4) rakennustyön tarkastusasiakirjaan on tehty 282 §:ssä edellytetyt merkinnät ja tarkastusasiakirjan yhteenveto on toimitettu rakennusvalvontaviranomaiselle;

5) rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje, jos sellainen on laadittava, on valmis ja toimitettavissa rakennuksen omistajalle;

6) ympäristönsuojelulain mukainen lupa tai ilmoitusasiassa tehty päätös, jos sellaista tarvitaan rakennuksen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan, on saanut lainvoiman;

7) rakennuskohteen toteutusta vastaavat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat on toimitettu kunnalle toteumamallina tai muutoin koneluettavassa muodossa;

8) toteutuksen aikaisille poikkeamisille on saatu kunnan lupa tai hyväksyntä.

Rakennusvalvontaviranomaisen on laadittava loppukatselmuksesta pöytäkirja. Loppukatselmukseen sovelletaan lisäksi, mitä 276 §:ssä säädetään siitä, keiden on oltava läsnä katselmuksessa. Katselmus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä katselmuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on haettava loppukatselmuksen toimittamista myönnetyn luvan voimassaoloaikana.

287 §

Osittainen loppukatselmus

Rakennusvalvontaviranomainen voi hyväksyä rakennuksen tai sen osan käyttöön otettavaksi myös osittaisessa loppukatselmuksessa. Edellytyksenä hyväksymiselle on, että rakennustyö on vain vähäisiltä osin kesken ja että rakennus tai sen osa täyttää 286 §:n 2 momentin 2–8 kohdassa tarkoitetut edellytykset ja on turvallinen, terveellinen ja käyttökelpoinen.

Rakennusvalvontaviranomaisen on laadittava osittaisesta loppukatselmuksesta pöytäkirja. Osittaiseen loppukatselmukseen sovelletaan lisäksi, mitä 276 §:n 2 momentissa säädetään viranomaiskatselmuksesta. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on haettava loppukatselmusta myönnetyn luvan voimassaoloaikana myös silloin, kun rakennus tai sen osa hyväksytään käyttöön otettavaksi osittaisessa loppukatselmuksessa.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen tai sen osan käyttöönoton edellytyksistä osittaisessa loppukatselmuksessa.

288 §

Suorituskyvyttömyysvakuuden toteaminen

Rakennusvalvontaviranomaisen on todettava asuinrakennuksen käyttöön hyväksymiseksi tarvittavan loppukatselmuksen yhteydessä, onko sille toimitettu todistus asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 19 §:ssä tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta.

Jos todistusta ei ole toimitettu, rakennusvalvontaviranomaisen on ilmoitettava siitä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle viipymättä loppukatselmuksen toimittamisen jälkeen.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös silloin, kun asuinrakennus tai sen osa hyväksytään käyttöön osittaisessa loppukatselmuksessa.

33 luku

Rakentamiseen liittyvät järjestelyt

289 §

Leikkipaikat ja oleskelualueet

Asuinrakennuksen yhteydessä on oltava liikenteelle varatusta alueesta turvallisesti erotettua ulkotilaa leikkipaikkoja ja oleskelualueita varten ellei vastaava tila tai alue sisälly kiinteistöjen yhteiseen järjestelyyn tai sijaitse lähiympäristössä.

Leikkipaikkojen ja oleskelualueiden järjestämisvelvollisuudesta voidaan poiketa vähäisen lisärakentamisen osalta, jos se kiinteistön koon, maaston tai muun vastaavan syyn vuoksi on perusteltua sekä rakennuksen korjaus- ja muutostyön osalta, jos se ei aiheuta muutostarvetta leikkipaikkoihin ja oleskelualueisiin.

290 §

Autopaikkojen järjestäminen

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava kiinteistöä varten asemakaavassa ja rakentamisluvassa määrättyjen autopaikkojen järjestämisestä rakentamisen yhteydessä.

Jos asemakaavassa niin määrätään, kunta voi osoittaa ja luovuttaa kiinteistön käyttöön tarvittavat autopaikat kohtuulliselta etäisyydeltä. Tässä tapauksessa kiinteistönomistajalta voidaan periä autopaikkojen järjestämisestä vapautumista vastaava korvaus kunnan hyväksymien maksuperusteiden mukaan.

Autopaikkojen järjestämisvelvollisuus ei koske vähäistä lisärakentamista eikä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutettaessa on kuitenkin otettava huomioon tästä johtuva autopaikkojen tarve.

291 §

Jätehuolto

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava kiinteistön jätehuollon edellyttämien tilojen ja rakennelmien järjestämisestä rakentamisen yhteydessä. Jätehuolto ei saa aiheuttaa haittaa terveydelle, turvallisuudelle eikä ympäristölle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä jätehuollon edellyttämistä tiloista ja rakennelmista.

292 §

Rakennusrasitteet

Asianosaiset voivat kirjallisesti sopia tonttia tai rakennuspaikkana olevaa kiinteistöä varten toista kiinteistöä rasittavasta pysyvästä oikeudesta rakennuksen tai rakennelman käyttämiseen tai siihen verrattavaan toimenpiteeseen *(rakennusrasite*). Kunnan tai sen laitoksen tarpeita varten taikka yhdyskuntateknistä rakentamista varten rakennusrasitteen perustaminen on mahdollista siinäkin tapauksessa, että rasiteoikeus ei liity tonttiin tai rakennuspaikkana olevaan kiinteistöön.

Rakennusrasitteita ovat perustusrasite, rakennerasite, laiterasite, käyttörasite, huoltorasite, yhteisrasite, seinärasite, sietorasite ja kolmioulotteisen kiinteistön rasite. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi perustaa rakennusrasitteen, jos asianosaiset sopivat asiasta ja rasite edistää rakentamista tai kiinteistön käyttöä, rasiteoikeuden haltija ei voi käyttää kiinteistöä suunnitellulla tavalla ilman rasitetta eikä rasitteesta aiheudu huomattavaa haittaa rasitetulle kiinteistölle. Asemakaavan edellyttämä rasite voidaan perustaa, jollei sen perustaminen ole kaavan voimaantulon jälkeen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ilmeisen tarpeetonta tai rasitetulle kiinteistölle kohtuutonta. Rakennusrasite voidaan erityisestä syystä perustaa määräaikaisena.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen päättää rakennusrasitteen perustamisen lisäksi rakennusrasitteen muuttamisesta ja poistamisesta.

Kiinteistörekisterinpitäjän on merkittävä rakennusrasitteen perustaminen ja poistaminen kiinteistörekisteriin.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rasitetyypeistä ja rasitteen rekisteröinnistä.

293 §

Asemakaavan edellyttämä rasite

Rakennusvalvontaviranomainen voi perustaa asemakaavassa edellytetyn rakennusrasitteen ilman asianosaisten suostumusta:

1) väestönsuojan, autopaikoituksen ja jätehuollon tilojen järjestämiseksi rakennukseen;

2) kulkuyhteyden järjestämiseksi rakennukseen muuta kiinteistöä tai yleistä jalankulkua varten, jollei asemakaavan tai tonttijaon toteuttaminen muutoin ole järjestettävissä;

3) kiinteistöjen rajalla olevien rakennusosien tukemiseksi naapurikiinteistöön tai yhteisen seinän rakentamiseksi;

4) kolmiulotteista kiinteistöä varten noudattaen kuitenkin edellä 292 §:n 2 momentissa säädettyä.

Rakennusvalvontaviranomainen voi perustaa rasitteen myös kuntaa tai sen hallinnassa olevaa laitosta varten.

294 §

Rasitejärjestely

Rakennusvalvontaviranomainen voi poistaa rakennusrasitteen tai muuttaa rakennusrasitetta, jos asianosaiset siitä sopivat eikä toimenpide vaikeuta rakentamista, kiinteistön käyttöä tai hoitoa taikka asemakaavan toteuttamista.

Rakennusvalvontaviranomainen voi muuttaa tai poistaa rakennusrasitteen ilman rasiteoikeuden haltijan suostumusta, jos:

1) olosuhteet rasitteen perustamisen jälkeen ovat muuttuneet ja rasite on sen vuoksi käynyt tarpeettomaksi tai menettänyt huomattavan osan merkitystään;

2) rasitteesta johtuva haitta on tullut rasitetulle kiinteistölle kohtuuttomaksi eikä rasitteen muuttamisesta tai poistamisesta aiheudu rasiteoikeuden haltijalle huomattavaa haittaa;

3) rasite haittaa huomattavasti asemakaavan toteuttamista.

Jos asianosaiset eivät sovi rakennusrasitteen perustamisesta, muuttamisesta tai poistamisesta aiheutuvan vahingon tai haitan korvaamisesta, asia ratkaistaan lunastustoimituksessa noudattaen, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään lunastuskorvauksen määräämisestä.

295 §

Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen

Kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita ja rakennelmia. Johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sijoittaminen aiheuta huomattavaa haittaa kiinteistön käytölle. Sopimus johdon tai muun laitteiden sijoittamisesta sitoo myös kiinteistön uutta omistajaa ja haltijaa.

Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus johdon tai muun laitteen sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta. Jos asianosaiset eivät pääse sopimukseen korvauksesta, asia ratkaistaan noudattaen, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään lunastuskorvauksen määräämisestä.

Telekaapeleiden, tukiasemien ja radiomaston sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle kiinteistölle säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 28 luvussa. Telekaapeleiden sijoittamisesta tiealueelle säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 42 a §:ssä.

296 §

Veden johtaminen ja ojittaminen

Vesijohdon ja johtoon liittyvien vähäisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen maa-alueella sovelletaan, mitä 293 §:ssä säädetään, jos sijoittamisesta ei päätetä vesilain (587/2011) mukaisessa vedenottoa koskevassa lupapäätöksessä.

Asemakaava-alueella tapahtuvaan ojittamiseen tai toisen alueelle ojittamista varten sijoitettavaan suojapenkereeseen tai pumppuasemaan sovelletaan, mitä 293 §:ssä säädetään. Asian ratkaisee kunnan määräämä viranomainen.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu asia ratkaistaan kuitenkin siten kuin vesilain 5 luvussa säädetään, jos:

1) kyse on ranta-asemakaava-alueesta;
2) ojitus palvelee asemakaavassa osoitettujen maa- ja metsätalousalueiden maankuivatusta;
3) ojitus sijoittuu suurimmalta osin asemakaava-alueen ulkopuolelle;
4) ojituksesta aiheutuu haittaa tai veden johtamisen tarvetta kolmannen omistamalle kiinteistölle;
5) ojitus edellyttää aluehallintoviraston lupaa tai ojitustoimituksen päätöstä.

297 §

Yhdyskuntateknisten laitteiden muuttaminen ja poistaminen

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä 295 §:ssä tarkoitetun johdon tai laitteen siirrettäväksi toiseen paikkaan noudattaen, mitä kiinteistönmuodostamislain (554/1995)160 §:ssä säädetään kiinteistötoimituksessa perustetun rasitteen siirtämisestä.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi myös olosuhteiden muuttuessa päättää johdon tai laitteen poistamisesta noudattaen, mitä kiinteistönmuodostamislain 161 §:n 1 momentissa säädetään, ottaen kuitenkin sanotun lain 156 ja 157 §:n sijasta huomioon tämän lain 295 §:n säännökset.

Yleisellä alueella sijaitsevan johdon, laitteen tai rakennelman siirtämisestä säädetään tämän lain 118 §:ssä.

298 §

Vähäisten laitteiden sijoittaminen

Mitä 295 ja 297 §:ssä säädetään, koskee myös kiinteistön ja rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuutta sallia kiinteistölle, alueelle tai rakennukseen kiinnitettäväksi tai sijoitettavaksi valaistus-, liikenne- tai telejohtojen kiinnikkeitä, liikennemerkkejä, liikenteen ohjauslaitteita ja opasteita sekä vähäisiä katurakenteen osia.

299 §

Kiinteistöjen yhteisjärjestely

Jos asemakaavan toteuttaminen vaatii usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi yhden kiinteistön omistajan aloitteesta ja muita kiinteistön omistajia tai haltijoita kuultuaan rakentamisen yhteydessä tai muutoin määrätä korttelialueen tai sen osan taikka kiinteistöön liittyvän tilan yhteisestä käytöstä.

Yhteisjärjestelyä koskevan päätöksen on sisällettävä järjestelysuunnitelma, jossa määrätään alueen tai tilan käytöstä, sen kuntoon saattamisesta ja ylläpidosta sekä järjestelystä aiheutuvien kustannusten jakoperusteista ja suorittamisesta.

Rakennusvalvontaviranomainen voi antaa määräyksen yhteisjärjestelystä, jos järjestely pysyvästi edesauttaa usean kiinteistön käyttöä eikä siitä aiheudu millekään kiinteistölle kohtuutonta rasitusta. Jos asianosaiset eivät pääse sopimukseen järjestelyyn liittyvistä korvauksista, asia ratkaistaan soveltaen kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) säännöksiä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteisjärjestelyä koskevalla päätöksellä perustettujen oikeuksien rekisteröinnistä.

300 §

Kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi tarpeellinen yhteisjärjestely

Jos kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi on tarpeen tehdä usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi kaikkien kiinteistönomistajien sopimuksesta tai yhden kiinteistönomistajan aloitteesta muita kiinteistönomistajia ja -haltijoita kuultuaan rakentamisen yhteydessä tai muutoin määrätä korttelialueen tai sen osan taikka kiinteistöön liittyvän tilan yhteisestä käytöstä. Yhteisjärjestelyssä noudatetaan, mitä 299 §:n 2–4 momentissa säädetään.

301 §

Yhteisjärjestelyn muuttaminen ja poistaminen

Yhteisjärjestelyn muuttamisesta ja poistamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen noudattaen, mitä 294 §:ssä säädetään rasitteen muuttamisesta ja poistamisesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteisjärjestelyn muuttamisen ja poistamisen rekisteröinnistä.

302 §

Luonnollisen vedenjuoksun muuttaminen

Jos rakennuspaikkana olevan kiinteistön maanpinnan luonnollista korkeutta muutetaan tai suoritetaan muita toimenpiteitä, jotka muuttavat luonnollista vedenjuoksua kiinteistöllä, kiinteistön omistaja tai haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, ettei toimenpiteistä aiheudu huomattavaa haittaa naapurille. Jos kiinteistön omistaja tai haltija laiminlyö velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on hakemuksesta määrättävä haitan korjaamisesta tai poistamisesta.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös kadun, liikennealueen ja muun yleisen alueen omistajaa.

34 luku

Rakennuksen käyttö ja kunnossapito

303 §

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje

Pääsuunnittelijan on huolehdittava siitä, että uudelle rakennukselle laaditaan konekielisesti luettavissa oleva rakennuskohteen tietomalleihin tai koneluettaviin tietoihin perustuva käyttö- ja huolto-ohje. Käyttö- ja huolto-ohje on laadittava korjauksen kohteena olevasta toimenpidealueesta myös rakennuksen korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä silloin, kun toimenpide edellyttää rakentamislupaa.

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen on sisällettävä tiedot rakennuksen ja rakennuspaikan käyttötarkoituksen mukaista käyttöä ja kunnossapitovelvollisuudesta huolehtimista varten ottaen huomioon rakennuksen ominaisuudet sekä rakennuksen ja sen rakennusosien ja laitteiden suunniteltu käyttöikä. Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen on sisällettävä:

1) kiinteistön ja rakennuksen perus- ja laajuustiedot;
2) rakennuksen toteutumatieto;
3) rakennuksen historiatieto;
4) rakennuksen ylläpidon seurantatieto;
5) kunnossapitotarveselvityksen ja kunnossapitosuunnitelman edellyttämät tiedot.

Käyttö- ja huolto-ohjeeseen on merkittävä rakennuskohteen huolto-, korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä tehdyt toimenpiteet. Rakennuskohteen omistaja vastaa käyttö- ja huolto-ohjeen ajantasaisuudesta.

Velvollisuuteen laatia käyttö- ja huolto-ohje eräille laajarunkoisille rakennuksille sekä ohjeen erityisiin sisältövaatimuksiin sovelletaan laajarunkoisten rakennusten rakenteellisen turvallisuuden arvioinnista annettua lakia (300/2015).

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuskohteen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä ja tietojen koneluettavasta muodosta.

304 §

Rakennuksen kunnossapito

Rakennuksen omistajan on:

1) pidettävä rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä;
2) pidettävä rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset;
3) seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa.

Kaavassa tai lain nojalla suojellun rakennuksen omistajan on käytössä ja kunnossapitämisessä lisäksi otettava huomioon rakennussuojelusta johtuvat vaatimukset heikentämättä rakennuksen turvallisuuteen tai terveellisyyteen liittyvää ylläpitoa.

305 §

Rakennuksen kunnossapidon laiminlyönti

Jos rakennuksen omistaja laiminlyö kunnossapitovelvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen tai sen osan korjattavaksi tai rakennuksen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta tai sen osasta on ilmeistä vaaraa terveellisyydelle tai turvallisuudelle, rakennusvalvontaviranomaisen on kiellettävä rakennuksen tai sen osan käyttäminen tai määrättävä rakennus tai sen osa purettavaksi.

Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi.

306 §

Rakennuksen katsastus

Rakennuksen, joka käyttötarkoituksensa vuoksi on suuren käyttäjämäärän käytössä, omistajan on huolehdittava rakennuksen katsastamisesta. Katsastusten välinen määräaika ei saa olla pidempi kuin kymmenen vuotta. Rakennuksen katsastuksen määräaika riippuu rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisesta luokittelusta. Katsastusvelvollisuus ei koske asuinrakennuksia.

Sertifioidun katsastajan on katsastettava rakennukset paikan päällä. Katsastuksen yhteydessä on tarkistettava asiakirjoista, että teknisten järjestelmien tarkastukset on tehty ajallaan.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennusten luokittelusta käyttötarkoituksen perusteella, katsastuksen määräajasta, katsastuksen toteuttamisesta sekä katsastajan pätevyysvaatimuksista.

35 luku

Rakennetun ympäristön hoito

307 §

Ympäristönhoito

Rakennuksen haltijan on pidettävä rakennuksen ympäristö rakentamisluvan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa. Rakennuksen haltija ei saa käyttää tonttia tai rakennuspaikkaa niin, että sen rakentamisluvassa istutettaviksi osoitetut alueet, leikkipaikat tai oleskelualueet taikka muut asumisviihtyisyyteen vaikuttavat alueet supistuvat. Kiinteistön omistajan on huolehdittava, että rakentamisluvassa osoitetut ja hälytysajoneuvoja tai huoltoajoa varten tarkoitetut kulkuyhteydet säilytetään ajokelpoisina.

Valtion ja kunnan on osaltaan huolehdittava, että kevyen liikenteen väylät säilytetään liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina.

Kunnan määräämä viranomainen osaltaan valvoo, että liikenneväylät, kadut, torit ja katuaukiot sekä puistot ja oleskeluun tarkoitetut ulkotilat täyttävät hyvän kaupunkikuvan ja viihtyisyyden vaatimukset.

308 §

Ulkovarastointi

Rakennuksen omistajan ja haltijan on osaltaan järjestettävä ulkosalla tapahtuva varastointi niin, ettei se turmele tieltä tai muulta yleiseltä kulkuväylältä tai alueelta näkyvää maisemaa taikka häiritse ympäröivää asutusta.

Asemakaava-aluetta ei saa käyttää häiriötä aiheuttavaan tai ympäristöä rumentavaan varastointiin taikka pitkäaikaiseen tai laajaan tavaroiden ulkosäilytykseen, jollei asemakaavasta muuta johdu.

309 §

Keskeneräinen rakennustyö

Jollei rakennushankkeeseen ryhtyvä ole saanut aloitettua rakennustyötä tai muuta toimenpidettä valmiiksi kymmenen vuoden kuluessa luvan myöntämisestä, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on velvoitettava rakennushankkeeseen ryhtyvä määräajassa saattamaan työ loppuun taikka ryhtymään muihin toimenpiteisiin, jotka terveellisyyden, turvallisuuden taikka ympäristölle aiheutuvan haitan tai häiriön vuoksi ovat tarpeen.

310 §

Hylätty rakennus

Jos rakennus on osaksi tai kokonaan tuhoutunut, rakennustyö jätetty kesken tai rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, on kiinteistön omistajan saatettava rakennuspaikka ympäristöineen sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna terveellisyyttä, turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Rakennus on myös suojattava säältä ja mahdolliselta vahingonteolta.

36 luku

Pakkokeinot ja seuraamukset

311 §

Määräys rakennusjärjestyksen, yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta

Jos kunta ei huolehdi tässä laissa säädetyn mukaisesti rakennusjärjestyksen, yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä rakennusjärjestys, asemakaava tai yleiskaava taikka sen muutos.

Ympäristöministeriön on ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista neuvoteltava kunnan kanssa ja pyydettävä kunnalta lausunto asiasta.

Jos kunta ei noudata 1 momentissa tarkoitettua määräystä, ympäristöministeriö voi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kunnasta, sovelletaan myös maakunnan liittoon, jos se ei huolehdi maakuntakaavan laatimisesta tai sen pitämisestä ajan tasalla.

Kun ympäristöministeriö on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen asema- tai yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta, määräyksen tarkoittamalla alueella on voimassa rakennuskielto ja 33 ja 38 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus.

312 §

Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi

Jos edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakunta-, yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua, ympäristöministeriö voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle alueen kaavoitusta koskevia alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi välttämättömiä määräyksiä.

Ympäristöministeriön on ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja niiden muiden tahojen kanssa, joita asia koskee, sekä pyydettävä näiltä lausunto asiasta.

313 §

Rakennustyön keskeyttäminen

Jos rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään tai se toteutetaan vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka myönnetyn luvan tai viranomaishyväksynnän vastaisesti, rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontaa suorittavalla kunnan muulla viranhaltijalla on oikeus kirjallisesti annettavalla määräyksellä keskeyttää työ.

Rakennustyön keskeyttämisestä on viipymättä ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomainen päättää, pysytetäänkö työn keskeyttäminen voimassa. Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

314 §

Markkinavalvonta

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii rakennustuoteasetuksen (EU) N:o 305/2011 sekä eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain (954/2012) soveltamisalaan kuuluvien rakennustuotteiden mukaisena markkinavalvontaviranomaisena. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto huolehtii myös muiden rakennuskohteeseen pysyviksi osiksi liitettävien rakennustuotteiden markkinavalvonnasta silloin, kun rakennustuote voi vaikuttaa olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen tai jos tuote aiheuttaa vakavan vaaran ihmisten terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toiminnasta markkinavalvontaviranomaisena tilanteissa, joissa on perusteltua syytä epäillä, että rakennustuote on vaaraksi terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle taikka se ei ole CE-merkinnän, tyyppihyväksynnän, varmennustodistuksen, valmistuksen laadunvalvonnan, muun vapaaehtoisen sertifikaatin tai vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvän sertifikaatin mukainen, säädetään markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1020, jäljempänä *markkinavalvonta-asetus,*11artiklassa, ja 25 artiklan 3–5 kohdassa, 26 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa sekä 27 ja 28 artiklassa. Markkinavalvontaviranomaisen toimenpiteistä tilanteissa, joissa CE-merkitty rakennustuote ei täytä ilmoitettuja suoritustasoja tai aiheuttaa riskin, säädetään rakennustuoteasetuksen 56–59 artiklassa. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimivaltuuksista markkinavalvontaviranomaisena säädetään markkinavalvonta-asetuksen 14 artiklan mukaisia toimivaltuuksia ja oikeuksista eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 3 luvussa.

Rakennustuotteen maahantuoja, valmistaja, jakelija tai tämän valtuuttama edustaja on velvollinen korvaamaan selvityksestä valtiolle aiheutuneet kustannukset, jos selvitys osoittaa, että rakennustuote ei vastaa ilmoitettuja suoritustasoja tai sertifikaatissa ilmoitettuja ominaisuuksia. Korvaus on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on seurattava rakennustuotteiden käyttämistä ja ilmoitettava havaitsemistaan epäkohdista Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

315 §

Rakennustuoteyhteyspiste

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii rakennustuoteasetuksen 10 artiklassa tarkoitettuna rakennustuoteyhteyspisteenä.

316 §

Oikaisu, uhkasakko ja teettämisuhka

Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 19 luvun mukaisissa asioissa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkinavalvontaviranomaisena voi toimialaansa kuuluvissa asioissa päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

317 §

Tarkastusoikeus

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi päästä rakennuskohteeseen ja suorittaa siinä tarkastuksia ja tutkimuksia.

Jos on perusteltu syy epäillä, että rakentamista tai rakennuksen kunnossapitoa koskevia säännöksiä, määräyksiä tai kieltoja on rikottu, rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin. Valvontaviranomainen saa tehdä edellä 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa vain, jos se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi, tai milloin valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä 34 luvun 303–306 §:ssä tai 35 luvun 307–310 §:ssä tarkoitettua laiminlyöntiä. Tarkastuksen toimittamisesta on ilmoitettava vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin rakennuksen tai huonetilan omistajalle ja haltijalle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu toimivalta kuuluu 19 luvun mukaisissa hulevesiä koskevissa asioissa kunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle.

Markkinavalvontaviranomaisella on oikeus kaupassa, varastossa sekä maahantuojan ja valmistajan tiloissa saada rakennustuote, sen valmistukseen liittyvät ja muut asiakirjat sekä tuotteen arvioimiseksi tarpeellinen muu aineisto nähtäväksi. Tällä viranomaisella on myös oikeus tehdä markkinavalvontaan liittyviä tarkastuksia ja tutkimuksia.

318 §

Virka-apu

Poliisi on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Sama velvollisuus on tulli- ja rajavartioviranomaisilla toimialoillaan.

319 §

Ympäristörikokset

Rangaistus vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka kaava- tai lupamääräyksiä tai kieltoja tehdyistä ympäristön turmelemisesta ja rakennussuojelurikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 ja 6 §:ssä.

320 §

Rangaistukset

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
1) jättää 125 §:ssä tarkoitetulla tavalla huolehtimatta kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistoista ja rakenteista;
2) lupaa edellyttävässä tilanteessa aloittaa rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen ilman 208, 215 tai 217 §:ssä tarkoitettua lupaa;
3) jättää toimittamatta 230 §:n mukaisen erityissuunnitelman;
4) jättää noudattamatta 237 §:n mukaisia lupamääräyksiä;
5) toteuttaa vastaavaa työnjohtajaa tai erityisalan työnjohtajaa edellyttävän rakennushankkeen ilman 259 §:n mukaista vastaavaa työnjohtajaa tai 260 §:n mukaista erityisalan työnjohtajaa;
6) ennen aloittamisilmoitusta aloittaa 272 §:n mukaisen rakennustyön tai ryhtyy 273 §:n mukaisesti ennen rakentamistyön aloittamista sallittuihin toimiin;
7) lyö laimin 286 §:n mukaisen loppukatselmuksen;
8) lyö laimin 303 §:n mukaisen rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisen;
9) lyö laimin 304 §:n mukaisen rakennuksen kunnossapidon;
10) lyö laimin 306 §:n mukaisen rakennuksen katsastuksen;
11) lyö laimin 307§:n mukaisen ympäristönhoidon;
12) harjoittaa häiritsevää tai häiriötä aiheuttavaa ulkovarastointia 308 §:ssä tarkoitetulla tavalla;
13) hylkää rakennuksen 310 §:ssä tarkoitetulla tavalla
on tuomittava, jollei rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 ja 6 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta, *rakennusrikkomuksesta* sakkoon.
Rangaistus rakennusrikkomuksesta säädetään rikoslain 48 luvun 3 §:ssä.

321 §

Ilmoitus syytteen nostamiseksi

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten.
Ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

37 luku

Muutoksenhaku ja oikaisukehotus

322 §

Muutoksenhaku kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen

Kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen, noudattaen mitä muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään kuntalaissa.

Asuntorakentamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

Jos hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitu siten kuin 70 §:n 3 momentissa säädetään, kaavaa koskevassa valituksessa ei saa vedota siihen, että hanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu puutteellisesti. Valitusoikeudesta arvioinnin puuttumisen tai puutteellisuuden perusteella säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 34 §:ssä.

323 §

Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus valittaa kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa tai kaupunkiseutusuunnitelmassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.

Lisäksi rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös saamelaiskäräjillä, jos päätös koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

324 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisukehotus kaava-asiassa

Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään muutoksenhausta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksyttyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen toimialaansa kuuluvissa asioissa, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi.

Oikaisukehotuksessa on esitettävä, miltä osin kaavaa laadittaessa ei ole otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai miltä osin kaavan katsotaan muutoin olevan lainvastainen.

Oikaisukehotus on tehtävä kaavaa koskevan päätöksen muutoksenhakuajan kuluessa. Oikaisukehotuksen antamiseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava oikaisukehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden on ilmoituksen saatuaan lähetettävä kunnalle tiedot päätöksestä tehdyistä valituksista. Hallinto-oikeuden on myös ilmoitettava valittajille tehdystä oikaisukehotuksesta.

Oikaisukehotuksen johdosta kunnan on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Jollei kunta tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi.

325 §

Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin

Jos kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Jos kunta päättää muuttaa hyväksyttyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Tällöin myös muilla valitukseen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu.

Jos peruste hallinto-oikeudelle tehdyltä valitukselta poistuu kunnan muutettua päätöstään tai palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi, hallinto-oikeus antaa ratkaisun tehtyyn kulukorvausvaatimukseen.

326 §

Valitusoikeus tonttijakosuunnitelmaa koskevasta päätöksestä

Valitusoikeus tonttijakosuunnitelman hyväksymispäätöksestä on 96 §:ssä tarkoitetulla asianosaisella.

Esityksen tehneellä kiinteistönomistajalla on valitusoikeus päätöksestä, jolla tämän 98 §:n 1 momentissa tarkoitettu tonttijakosuunnitelman muuttamista koskeva esitys hylätään.

327 §

Muutoksenhaku maankäyttö- tai toteuttamismaksun perusteita koskevaan päätökseen

Muutosta 140 §:n 5 momentissa sekä 142 §:n 2 momentissa ja 144 §:n 2 momentissa säädettyyn kunnan päätökseen haetaan noudattaen, mitä kuntalaissa säädetään.

328 §

Muutoksenhaku toteuttamismaksua koskevaan päätökseen

Muutosta toteuttamismaksun määräämistä koskevaan kunnan 149 §:n nojalla tekemään päätökseen haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Kiinteistön arvon määritykseen liittyvältä osalta hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta Maanmittauslaitoksen lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Toteuttamismaksun maksuunpanopäätöksen muutoksenhausta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

329 §

Valitusoikeus rakentamisluvasta

Valitusoikeus rakentamisluvasta asemakaava-alueella sekä asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaan sellaiseen rakennuspaikkaan kohdistuvasta rakentamisluvasta, johon ei sovelleta erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, on:

1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;

2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;

3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;

4) kunnalla;
5) naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
6) museoviranomaisella, kun päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojeltua rakentamista.

Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, museoviranomaisella ja toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista.

Valitusoikeus on lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennuskohdetta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017).

330 §

Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä

Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, on:
1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke voi huomattavasti vaikuttaa;
4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
5) kunnalla;
6) naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
7) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen tai kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen;
8) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella;
9) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

331 §

Valitusoikeus toteuttamisluvasta

Valitusoikeus erillisellä päätöksellä ratkaistavasta toteuttamisluvasta on:
1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;
2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
4) kunnalla;
5) museoviranomaisella, kun päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojeltua rakentamista.

332 §

Valitusoikeus purkamisluvasta

Valitusoikeus purkamisluvasta on:
1) viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla;

2) sellaisen kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
4) kunnalla.

Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, museoviranomaisella ja toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista.

333 §

Valitusoikeus maisematyöluvasta

Valitusoikeus maisematyöluvasta on:
1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
2) kunnan jäsenellä;
3) kunnalla;
4) naapurikunnalla, jonka alueidenkäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa
5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella;
6) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

334 §

Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen

Muutosta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 314 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Markkinavalvontaviranomaisen tämän lain tai rakennustuoteasetuksen nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

334a §

Muutoksenhaku taksapäätökseen ja yleisiä hulevesimääräyksiä koskevaan päätökseen

Kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymispäätökseen ja hulevesien hallintaa koskevia 127 §:ssä säädettyjä määräyksiä koskevaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin noudattaen, mitä kuntalaissa säädetään.

334b §

Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Muutosta kunnan viranomaisen tässä laissa säädettyyn päätökseen ja maakunnan liiton 22 §:n 3 momentissa säädettyyn päätökseen haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei edellä tässä luvussa säädetä toisin.

335 §

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo

Kaava ja rakennusjärjestys tulevat voimaan, kun hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Kaupunkiseutusuunnitelma tulee voimaan, kun suunnitelma-alueen kuntien yhteisen toimielimen hyväksymispäätös on saanut lainvoiman tai kaikkien suunnitelma-alueen kuntien hyväksymispäätökset ovat saaneet lainvoiman.

Voimaantulosta on tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

336 §

Määräys kaavan täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Maakuntahallitus voi 81 §:ssä säädetystä poiketen määrätä muutoksenhakuajan kuluttua maakuntakaavan täytäntöön pantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Kunnanhallitus voi 81 §:ssä säädetystä poiketen määrätä muutoksenhakuajan kuluttua yleiskaavan tai asemakaavan täytäntöön pantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu määräys on annettava viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle sekä, jos määräys koskee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Määräyksestä on myös tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

337 §

Määräys rakennusjärjestyksen täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös täytäntöön pantavaksi ennen kuin se on saanut lainvoiman.

338 §

Rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen voimaantulo

Edellä 28 ja 38 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus ja 215 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toimenpiderajoitus tulevat voimaan, kun päätös on saanut lainvoiman. Voimaantulosta on tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Asemakaavan hyväksymisestä johtuva 38 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakennuskielto ja siihen liittyvä 128 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus tulevat kuitenkin voimaan kaavan hyväksymistä koskevalla päätöksellä.

339 §

Määräys rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen täytäntöönpanosta ennen päätöksen lainvoimaisuutta

Edellä 28 ja 38 §:ssä tarkoitettua rakennuskieltoa, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoitusta ja 215 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua toimenpiderajoitusta koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös täytäntöön pantavaksi ennen kuin se on saanut lainvoiman.

340 §

Tonttijakosuunnitelman hyväksyminen ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa

Tonttijakosuunnitelma voidaan hyväksyä ennen kuin se asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös, johon tonttijakosuunnitelma perustuu, on lainvoimainen.

341 §

Tonttijakosuunnitelman täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaa

Viranomainen voi tonttijakosuunnitelman hyväksyessään määrätä, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

342 §

Yleisen alueen suunnitelman hyväksyminen ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa

Yleisen alueen suunnitelma voidaan hyväksyä ennen kuin se asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös, johon yleisen alueen suunnitelma perustuu, on lainvoimainen.

Yleisen alueen rakentamista ei saa kuitenkaan aloittaa suunnitelman perusteella ennen kuin asemakaavaa koskeva päätös on lainvoimainen tai lain 336 §:n nojalla täytäntöönpanokelpoinen.

343 §

Yleisen alueen suunnitelman täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaa

Viranomainen voi yleisen alueen suunnitelmaa koskevassa päätöksessään määrätä, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Yleisen alueen rakentamista ei saa kuitenkaan aloittaa ennen päätöksen lainvoimaa.

344 §

Rakentamisluvan käsittely lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella

Rakentamislupa voidaan muutoksenhakuajan kuluttua myöntää 38 §:n 3 momentin, 100 §:n 1 ja 3 momentin sekä 210 §:n 1 momentin 7 kohdan estämättä lainvoimaa vailla olevan, hyväksytyn asemakaavan perusteella. Rakentamisluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan. Lupa katsotaan rauenneeksi, jos asemakaava ei tule voimaan.

Mitä 1 momentissa säädetään rakentamisluvan myöntämisestä asemakaavan perusteella, sovelletaan myös 60 §:ssä tarkoitetun rakentamisluvan myöntämiseen tuulivoimalan rakentamiseen yleiskaavan perusteella.

345 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella

tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.

346 §

Maankäyttösopimusta koskevan riidan oikeuspaikka

Jos maankäyttösopimus koskee lain 21 luvussa tarkoitettua maankäyttömaksua tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta, käsitellään tätä koskeva riita-asia hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta sellaiseen lunastus- tai korvausasiaan, joka on laissa säädetyn mukaisesti käsiteltävä lunastustoimituksessa.

38 luku

Erinäisiä säännöksiä

347 §

Eräiden päätösten tiedoksianto

Valtioneuvoston 16 §:ssä tarkoitettu päätös ja hallinto-oikeuden päätös 322 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään.

348 §

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymispäätöksen tiedoksianto

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös annetaan tiedoksi kunnan jäsenille, asianosasille ja muille valitukseen oikeutetuille noudattaen, mitä kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle.

349 §

Rakennuskieltoa, rakentamisrajoitusta ja toimenpiderajoitusta koskevan päätöksen tiedoksianto

Edellä 28 ja 38 §:ssä tarkoitettua rakennuskieltoa, 22 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoitusta ja 215 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua toimenpiderajoitusta koskeva päätös annetaan tiedoksi kunnan jäsenille, asianosaisille ja muille valitukseen oikeutetuille noudattaen, mitä kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle.

350 §

Kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen muuttaminen ja kumoaminen

Mitä tässä laissa säädetään kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laatimisesta, sovelletaan vastaavasti myös niitä muutettaessa ja kumottaessa.

351 §

Avustajan käyttäminen

Edellä 317 ja 356 §:ssä tarkoitettua tehtävää suorittaessaan viranomainen, virkamies tai viranhaltija voi käyttää apunaan muutakin kuin virkamiehen tai viranhaltijan asemassa olevaa henkilöä. Avustavalla henkilöllä on oltava tehtävän luonteeseen nähden riittävä pätevyys.

Avustava henkilö saa mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain viranomaisen, viranhaltijan tai virkamiehen kanssa.

Avustavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

352 §

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Ympäristöministeriöllä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus saada kunnilta, maakuntien liitoilta ja muilta tämän lain mukaisilta viranomaisilta maksutta tämän lain ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja.

353 §

Tietojen saaminen Verohallinnolta

Kunnalla ja maakunnan liitolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstä Verohallinnolta tähän lakiin perustuvan viranomaistehtävän hoitamiseksi ja tämän lain mukaisiin hallintoasioihin liittyvien tiedoksiantojen toimittamiseksi seuraavat tarpeelliset tiedot:

1) kuolinpesän asianhoitajan tai muun yhteyshenkilön nimi, henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus tai yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot;

2) kiinteistön omistajan nimi, henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus tai yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot;

3) kiinteistön haltijan nimi, henkilötunnus ja yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot.

Edellä 1 momentissa tarkoitetulla viranomaisella on oikeus saada edellä mainitut tiedot maksutta.

354 §

Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle

Sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään, kaavoitettavan alueen kiinteistönomistajalle on toimitettava erikseen kirjeellä tai sähköisesti tieto kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta sekä kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, kun kaava-asiakirjassa osoitetaan tämän omistamalle alueelle sellainen kaavakohde tai kaavamääräys, joka synnyttää 164 tai 165 §:ssä tarkoitetun lunastusperusteen tai sellainen rajoitus, joka voi aiheuttaa omistajalle 169 tai 170 §:ssä taikka 40 §:n 3 momentissa tai 216 §:n 3 momentissa tarkoitetun haitan.

355 §

Erikseen toimitettavat tiedot ja viranomaisen sähköiset viestit

Kaavoituksesta vastaava viranomainen saa toimittaa edellä 110 §:n 4 momentissa, 116 §:n 4 momentissa ja 354 §:ssä tarkoitetun erikseen toimitettavan tiedon oma-aloitteisesti sähköisenä viestinä, sähköisestä asioinnista annetun lain 18 §:n 1 momentin estämättä, jos viesti voidaan toimittaa henkilön viranomaiselle ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen tai jos viranomainen voi saada sähköisen yhteystiedon 353 §:n nojalla Verohallinnolta tai jos yhteystieto on viranomaisen hallussa muusta syystä.

Tietoa ei ole tarpeen toimittaa 1 momentissa mainituissa lainkohdissa säädetyllä tavalla erikseen, jos kiinteistönomistajan yhteystiedot eivät ole vaikeuksitta viranomaisen saatavissa. Jos kiinteistö on kuolinpesän tai kahden tai useamman henkilön yhteisessä omistuksessa, on riittävää, että 1 momentissa mainituissa lainkohdissa säädetty tieto toimitetaan kuolinpesän tai yhteisen kiinteistön asianhoitajalle tai yhteyshenkilölle, jos tällainen on viranomaisen tiedossa. Yhteismetsälain (109/2003) mukaista yhteismetsää koskeva tieto voidaan toimittaa yhteismetsälaissa tarkoitetulle hoitokunnalle.

355a §

Haitankorvausten luettelo

Kunnan on pidettävä maksamistaan haitankorvauksista asiarekisterissään luetteloa, josta on mahdollista tuottaa tietoa korvausten maksamisesta ja niiden seurannan kannalta tarpeellisista muista tapahtumista. Luetteloon saa merkitä tietoja myös muista tähän lakiin perustuvista kunnan tai muun tahon maksamista korvauksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asiarekisteriin merkittävistä ja luetteloitavista tiedoista.

356 §

Viranomaisen tarkastusoikeus ja oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella

Kaavoituksesta, kaupunkiseutusuunnittelusta, kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta, tonttijakosuunnittelusta, yleisen alueen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä kunnan hulevesijärjestelmän suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä tällaisen toiminnan valvonnasta vastaavalla viranomaisella tai tämän määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa tämän lain täytäntöönpanoa varten oikeus:

1) kulkea toisen alueella;
2) tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia;
3) suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä; ja
4) asettaa alueelle tilapäisiä merkkejä 2 ja 3 kohdan mukaisten toimenpiteiden yhteydessä.

Toimenpiteiden yhteydessä asetettua merkkiä ei saa luvatta poistaa, siirtää tai vahingoittaa. Jollei merkkiä ole tarkoitettu ainoastaan lyhytaikaiseksi, se on sijoitettava siten, ettei se haittaa sanottavasti kiinteistön käyttämistä eikä aiheuta vältettävissä olevaa ympäristön rumentumista. Merkin yhteydessä on tarvittaessa riittävästi ilmoitettava merkin tämän momentin mukainen luonne.

Edellä tässä pykälässä tarkoitettuja oikeuksia on käytettävä mahdollisimman vähäistä haittaa aiheuttaen ja siten, ettei alueen omistajan tai haltijan kotirauha tai yksityisyyden suoja vaarannu.

Edellä 1 §:n mukaista tarkastusta toimitettaessa noudatetaan, mitä tarkastuksesta hallintolain 39 §:ssä säädetään. Liikkumisesta toisen pihapiirissä tai vastaavalla alueella on ilmoitettava etukäteen kiinteistön omistajalle tai haltijalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

357 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Jos rakentamislupahakemus hylätään luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi, kiinteistönomistajalla on, jollei hän luvan hylkäämisen johdosta voi käyttää aluetta hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei oteta huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa 20 päivän elokuuta 1998 jälkeen tapahtuneita muutoksia. Jos alue on rakennuslain nojalla ennen mainittua päivää vahvistetussa seutu- tai yleiskaavassa osoitettu suojelu- tai virkistysalueeksi, ei korvausvelvollisuutta arvioitaessa oteta myöskään huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa seutu- tai yleiskaavan vahvistamisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.

Kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä muinaismuistolain (295/1963) 13 §:ssä säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolaissa säädetään.

39 luku

Menettelyt valtioiden rajat ylittävien vaikutusten osalta

358 §

Suomen alueelle laadittavaan kaavaan liittyvä ilmoitus- ja neuvotteluvelvollisuus

Jos tämän lain mukaan laadittavan kaavan toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen sopimuspuolen tai Euroopan unionin jäsenvaltion alueelle, ympäristöministeriön tai valtioneuvoston asetuksella säädettävän valtion muun vastuuviranomaisen on huolehdittava kaavan vaikutusten arviointiin liittyvästä ilmoitusmenettelystä ja neuvottelujen käymisestä toisen valtion kanssa.

359 §

Suomen alueelle laadittavaan kaavaan liittyvä ilmoitus- ja neuvottelumenettely

Jos valmisteltavana olevan kaavan toteuttamisella voi olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia toisen valtion alueelle, kaavoituksesta vastaavan viranomaisen on viipymättä toimitettava ilmoitus kaavoituksen vireilletulosta ympäristöministeriölle. Ilmoitukseen on liitettävä kaavaa koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä käytettävissä oleva kaavan valmisteluaineisto.

Jos ympäristöministeriö katsoo, että kaavan toteuttamisella on 358 §:ssä tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tai jos näiden ympäristövaikutusten kohteena oleva valtio sitä pyytää, ympäristöministeriön on ilmoitettava kaavan vireilletulosta ja vaikutusten arvioinnista sekä toimitettava käytettävissä oleva aineisto kaavan toteuttamisen ympäristövaikutusten toteamiseksi toiselle valtiolle. Toiselle valtiolle toimitettavaa aineistoa on kaavan laatimisen edetessä täydennettävä kaavaehdotuksella ja kaavaselostuksella niiden valmistuttua sekä tarpeen mukaan kaavan valmisteluvaiheen aineistolla. Ympäristöministeriö toimittaa toiselle valtiolle annettavan ilmoituksen tiedoksi ulkoasiainministeriölle.

Kaavan toteuttamisesta toisen valtion alueelle aiheutuvat ympäristövaikutukset kuvaava aineisto on tarvittaessa riittäviltä osin käännettävä vastaanottavan valtion viralliselle kielelle. Käännösten kustannuksista vastaa kaavan laatimisesta vastaava viranomainen. Jos kyseessä on yleis- tai asemakaava, joka laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja kaavan laadintaan ryhdytään hankkeesta vastaavan tai maanomistajan tai –haltijan aloitteesta, noudatetaan

lisäksi mitä muualla tässä laissa säädetään kunnan oikeudesta periä kaavan laatimisesta aiheutuneita kustannuksia.

Jos valtio, jolle aineisto on toimitettu, 30 päivän kuluessa ilmoituksen saamisesta ilmoittaa haluavansa neuvotella asiasta, vastuuviranomaisen on aloitettava neuvottelut laadittavan kaavan toteuttamisen aiheuttamista todennäköisistä rajat ylittävistä merkittävistä ympäristövaikutuksista. Neuvotteluissa sovitaan järjestelyistä, joita noudatetaan annettaessa viranomaisille sekä yleisölle tilaisuus esittää kohtuullisessa ajassa mielipiteensä siinä valtiossa, johon kohdistuu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Mahdollisuuden varaaminen mielipiteen esittämiseen koskee kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, kaavaehdotusta ja kaavaselostusta niiden valmistuttua sekä tarpeen mukaan kaavan valmisteluvaiheen aineistoa neuvotteluissa sovitussa laajuudessa.

Kaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtioiden välisten neuvottelujen tulokset.

Tarkempia säännöksiä ilmoitus- ja neuvottelumenettelystä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

360 §

Kaavan hyväksyminen ja siitä tiedottaminen

Kaavan laativan viranomaisen on viipymättä toimitettava tieto 358 §:ssä tarkoitetun kaavan hyväksymisestä ympäristöministeriölle. Vastuuviranomaisen on ilmoitettava kaavan hyväksymisestä ja toimitettava tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 9 artiklassa edellytetyt tiedot ja asiakirjat valtiolle, jonka kanssa on käyty 359 §:n mukaiset neuvottelut.

40 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

361 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

362 §

Kumottavat lait

Tällä lailla kumotaan:

1) maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999);

2) alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annettu laki (369/1958);

3) kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettu laki (1257/2010).

Jos muualla lainsäädännössä viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin, sen asemesta sovelletaan tätä lakia.

363 §

Aiemmin annetut asetukset

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut asetukset jäävät voimaan, kunnes niistä toisin säädetään.

364 §

Aiemmin annetut viranomaispäätökset

Kumottujen lakien, rakennuslain (370/1958), asemakaavalain (145/1931) tai rakentamisesta maaseudulla 6 päivänä heinäkuuta 1945 annetun lain (683/1945) nojalla annettuja viranomaisten päätöksiä, jotka ovat voimassa tämän lain voimaan tullessa tai päätöksiä, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen soveltaen kumottuja lakeja, on noudatettava, jollei jäljempänä toisin säädetä.

365 §

Vireillä olevat asiat

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä.

366 §

Vireillä olevat kaavat

Kaava, joka on ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole vielä tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, käsitellään ja ratkaistaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti, ellei jäljempänä toisin säädetä.

367 §

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain 21 §:n asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ää viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta lukien.

368 §

Rakentamisrajoitus maakuntakaavassa

Maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain 22 §:n 1 momentin asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momenttia.

369 §

Oikeusvaikutukseton yleiskaava

Mitä tässä laissa säädetään yleiskaavasta, ei koskee maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa.

370 §

Kaavan tietosisällön rakenne ja kaavan tietosisällön esitystapa

Kunnan ja maakunnan liiton on sovellettava tämän lain 88 ja 89 §:ää viimeistään kolmen vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

371 §

Tonttijako

Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun sitovaan tonttijakoon sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään tonttijakosuunnitelmasta. Jos muualla laissa viitataan sitovaan tonttijakoon, sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään tonttijakosuunnitelmasta.

Jos maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman lain mukaan hyväksytyssä asemakaavassa on määrätty tehtäväksi sitova tonttijako, sovelletaan, mitä tämän lain 100 §:ssä säädetään tonttijakosuunnitelmasta rakentamisluvan myöntämisen edellytyksenä.

Jos maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman lain mukaan hyväksytyssä asemakaavassa ei ole määräystä sitovan tonttijaon laatimisesta mutta sen tekeminen tietyllä alueella on tarpeen 93 §:ssä säädetyn vuoksi, on alueelle laadittava tonttijakosuunnitelma. Tällaisella alueella on voimassa 100 §:n 1 momentissa tarkoitettu rakennuskielto, kunnes alueelle on hyväksytty tonttijakosuunnitelma.

Jos 3 momentissa tarkoitettua asemakaavaa muutetaan, on asemakaavan muutettavaan osaan samalla lisättävä tonttijakosuunnitelman laatimista koskeva 93 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräys.

372 §

Yleisen alueen toteuttaminen

Jos maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman lain nojalla hyväksytyssä asemakaavassa ei ole määrätty, minkä julkisyhteisön toteutettavaksi lain 103 §:ssä säädetyn muun yleisen alueen kuin kadun toteuttaminen kuuluu, sovelletaan vastuutahon määräytymiseen 105 §:n 1 momentin sijaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos vastuutahoa ei kyetä määrittämään, vastaa yleisen alueen toteuttamisesta kunta.

Jos kunta on siirtänyt yleisen alueen toteuttamisvastuun maankäyttö- ja rakennuslain 75 §:n 4 momentissa tai 91 §:ssä säädetyllä tavalla kiinteistön omistajalle tai haltijalle ja alue palvelee muuta kuin pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta, raukeaa tällainen toteuttamisvastuu viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Kunta vastaa toteuttamisesta 105 §:ssä säädetyn mukaisesti, kun viiden vuoden määräaika on kulunut loppuun.

Jos on epäselvää, palveleeko 2 momentissa tarkoitettu alue pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta, on kunnan asemakaavan hyväksymisestä vastaavan viranomaisen tehtävä tulkintaa koskeva päätös. Tällaisen asian voi panna vireille kunta omasta aloitteestaan tai se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Päätös on maksuton. Muutosta päätökseen haetaan hallintotuomioistuimelta noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

373 §

Päätöksen sähköinen muoto ja esitystapa

Tonttijakosuunnitelma ja yleisen alueen suunnitelma voidaan laatia kirjallisesti tai sähköisesti ei-vakioidussa muodossa, kunnes ympäristöministeriön asetus tietomallin tai koneluettavan suunnitelman muodosta ja esitystavasta on annettu ja tullut voimaan ja sovellettavaksi.

Infralaitteen omistaja ja haltija voi toimittaa 106 §:ssä tarkoitetut tiedot kunnalle kirjallisesti tai sähköisesti ei-vakioidussa muodossa, kunnes ympäristöministeriön asetus tietomallin tai koneluettavan suunnitelman muodosta ja esitystavasta on tullut voimaan ja sovellettavaksi.

374 §

Kadunpitopäätös ja yksityistiet

Edellä 114 §:ssä säädetystä poiketen kunta saa tehdä kadunpitopäätöksen maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman lain nojalla haltuunsa ottamalle kadun tai rakennuskaavatien alueelle noudattaen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä omistusoikeuden vaatimuksesta. Tässä momentissa tarkoitettu oikeus on voimassa enintään yhden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta.

Jos kunta on luovuttanut yksityisen tien maankäyttö- ja rakennuslain 92 §:n tai rakennuslain 44 §:n nojalla yleiseen liikenteeseen, lakkaavat mainittuihin säännöksiin perustuvat oikeudet viimeistään kymmenen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Kunnan on samassa ajassa tarvittaessa huolehdittava, että yksityistietä koskien tehdään tarvittavat yksityistielain 84 §:ssä tarkoitetut päätökset tai muut tarvittavat toimenpiteet tiehen liittyvien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden järjestämiseksi.

375 §

Hulevesitaksan uusiminen

Ennen lain voimaantuloa hyväksytty hulevesitaksa on saatettava tämän lain mukaiseksi yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

376 §

Maapolitiikan asiakirjat, sopimukset ja kehittämiskorvaus

Kunnan on julkaistava ennen lain voimaantuloa tehty maapolitiikan ohjelma tai tieto siitä, että kunnassa ei ole maapolitiikan ohjelmaa, 137 §:ssä säädetyllä tavalla viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Kunnan on laadittava 138 §:ssä tarkoitettu maapolitiikan yhteenveto ensimmäisen kerran yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Sopimuksiin, jotka on solmittu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan 140 §:ssä säädetyn sopimuksen tai sopimusehdon mitättömyyden sijaan, mitä sopimuksen sitovuudesta maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä säädetään.

Kunnan on määrättävä mahdolliset kustannusten perusteet ja sopimusten malliehdot 140 §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla ensimmäisen kerran yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Kunnan velvollisuus tehdä 141 §:n 3 momentissa tarkoitettu koonnos koskee vain sellaisia kaavahankkeita, jotka ovat tulleet vireille lain voimaantulon jälkeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrättyyn kehittämiskorvaukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään toteuttamismaksusta.

377 §

Yhdyskuntarakentamisen kustannukset

Lain 146 §:n mukaista laskelmaa tehtäessä kunnalle aiheutuvina kustannuksina ei saa ottaa huomioon

1) maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n tai sitä vastaavaa aiemman lain nojalla kunnan ilmaiseksi saaman katualueen tai rakennuskaavatien alueen arvoa; eikä

2) maankäyttö- ja rakennuslain 75, 84 tai 91 §:ssä tarkoitettua kiinteistönomistajan vastuulle siirretyn ja tämän toteutettavaksi kuuluvan yleisen alueen toteuttamisvelvollisuuden arvoa siltä osin kuin toteuttaminen on kiinteistönomistajan kustannettava.

Jos kiinteistönomistaja on suorittanut maankäyttö- ja rakennuslain 105 §:n mukaisen tai sitä vastaavan aiemman lain mukaisen maksun tai suorituksen tai jos omistaja on velvollinen täyttämään edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toteuttamisvelvollisuuden tai suorittamaan sen laiminlyönnistä johtuvan maksusuorituksen kunnalle, on kiinteistönomistajan 21 luvussa säädetystä toteuttamismaksusta vähennettävä, sen lisäksi, mitä 147 §:ssä säädetään, tällaisen maksun, suorituksen tai velvollisuuden arvomäärä. Tässä momentissa säädetty maksu, suoritus tai velvollisuus otetaan huomioon kertaalleen maksuja määrättäessä.

378 §

Maankäytön rajoitusten keston laskeminen haitankorvausasioissa

Lain 169 §:n 2 momentissa ja 170 §:n 3 momentissa tarkoitettuja määräaikoja laskettaessa otetaan tämän lain voimaantullessa voimassa olleet maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat rajoitukset huomioon, kuitenkin enintään kahden vuoden ajalta ennen tämän lain voimaantuloa siltä osin, kun rajoitus koskee nykykäyttöä ja enintään kymmenen vuoden ajalta ennen tämän lain voimaantuloa siltä osin, kun rajoitus koskee rakentamista tai muuta alueen käyttötavan muutosta.

379 §

Rakentamiskehotus

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrättyyn rakentamiskehotukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään rakentamisvelvoitteesta, jollei jäljempänä tässä pykälässä säädetystä johdu muuta.

Sen estämättä, mitä 162 §:n 2 momentissa säädetään, ennen tämän lain voimaantuloa kunnan luetteloon merkitsemä rakentamiskehotus sitoo uutta omistajaa ja haltijaa kehotuksen luetteloon merkitsemisen ajankohdasta lukien sen mukaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n 5 momentissa säädetään. Jos rakentamiskehotusta ei ole merkitty luetteloon ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn sijaan tämän lain 162 §:ää.

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrätty rakentamiskehotus raukeaa, jos kunta ei hae lunastuksen toimeenpanoa yhden vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ssä säädetyllä tavalla. Kunnan on lähetettävä ilmoitus rakentamiskehotuksen raukeamisesta kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

380 §

Puiden kaataminen yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella

Ennen 1.5.2017 voimaan tulleiden yleiskaavojen alueella sovelletaan puiden kaatamiseen kumotun lain 128 §:n 1 momentin 2 kohtaa sellaisena kuin se on laissa 132/1999 kunnes yleiskaava on muutettu, enintään kuitenkin viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta.

381 §

Rakennusjärjestyksen uusiminen

Tämän lain 182 §:n sijasta sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ää ja sen nojalla kunnan rakennusjärjestyksessä annettuja määräyksiä, kunnes rakennusjärjestyksen muutos on tullut voimaan. Tämän lain 182 §:ää sovelletaan kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

382 §

Kelpoisuusvaatimusten täyttyminen

Tämän lain voimaantullessa kelpoisuusvaatimukset täyttävänä suunnittelijana ja työnjohtajana pidetään myös henkilöä, joka on ennen tämän lain voimaantuloa rakennusvalvontaviranomaisen vastaaviin erittäin vaativiin tehtäviin hyväksymä ja jolla voidaan näin katsoa olevan tehtävän vaatimat edellytykset.

383 §

Aiemman lain mukaisen kerrosalan laskeminen

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen tai hyväksyttyyn kaavaan perustuvassa rakentamisessa rakennusoikeuden laskemisessa noudatetaan kerrosalaa koskevia tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

384 §

Ilmoitusvelvollisuus ja sähköiset viestit

Tiedonhallintalain 5 luvussa säädetyt velvoitteet on täytettävä tämän lain 353 §:ssä säädettyjä tietoja koskien yhden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Edellä 354 §:ssä säädettyä velvollisuutta toimittaa tietoja erikseen kiinteistönomistajille on sovellettava viimeistään yhden vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

385 §

Kadut ja rakennuskaavatiet

Jos kunta on saanut katualueen tai rakennuskaavatien alueen osittain tai kokonaan korvauksetta, sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain lain 104 §:n 5 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta olla perimättä korvausta kaavamuutoksella takaisin tonttiin liitetystä alueesta.

Kunnan on maksettava haltuunsa ottamien katujen ja rakennuskaavateiden alueiden maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetyt korvaukset oma-aloitteisesti viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, jollei jäljempänä tässä pykälässä säädetystä johdu muuta. Korvauksena on maksettava lunastuslain mukainen täysi korvaus. Kuitenkin vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta maksettavaan korvaukseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetään korvauksen määrästä. Samoin, jos kunta panee vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta vireille korvauksen määräämistä koskevan lunastustoimituksen, sovelletaan toimituksessa, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetään korvauksen määrästä.

Jos kunnan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla haltuun ottamaa katu- tai rakennuskaavatiealuetta ei ole merkitty lain voimaan tullessa yleisenä alueena kiinteistörekisteriin, kunnan on pantava vireille tätä tarkoittava toimitushakemus vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Mainitun vuoden aikana vireille pantuun asiaan sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 94 §:n 1 momentissa ja 218 §:n 4 momentissa säädetään omistusoikeuden siirtymisestä kiinteistötoimituksella ja mitä 107 §:ssä ja 218 §:n 5 momentissa säädetään oikeuksien raukeamisesta. Kunnan on liitettävä hakemukseensa muualla säädetyn lisäksi selvitys siitä, onko maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä tarkoitetut korvaukset maksettu, onko korvauksista sovittu tai onko korvaamista koskeva asia ratkaistu tuomioistuimessa tai lunastustoimituksessa.

Ennen kuin 3 momentissa tarkoitettu alue merkitään yleisenä alueena kiinteistörekisteriin, suoritetaan tarpeellisilta osin kiinteistönmuodostamislain mukainen kiinteistön määritys alueen rajojen ja pinta-alan määrittämiseksi. Edellä 3 momentissa tarkoitettua toimitusasiaa ei saa ratkaista ennen kuin on saatu selvitys siitä, että korvaukset on maksettu. Jos selvitystä korvausten maksamisesta ei saada kolmen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, on asia siirrettävä kokonaisuudessaan lunastustoimituksen ratkaistavaksi ja kiinteistötoimitus jää samalla sillensä. Lunastustoimituksen tehtävänä on määrätä tarvittaessa myös korvausten maksamisesta.

Jos alueen omistusoikeus on siirtynyt kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 94 tai 218 §:n 3 momentin nojalla mutta kunta ei ole ottanut aluetta haltuunsa maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman lain nojalla, kunta voi ottaa alueen haltuunsa oma-aloitteisesti. Kunnan on ilmoitettava kiinteistön haltijalle alueen haltuunotosta vähintään 30 päivää etukäteen. Kunnan on maksettava vielä maksamatta olevat maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä tarkoitetut korvaukset tai pantava vireille korvausten määräämistä koskeva lunastustoimitus ennen kuin se ottaa alueen haltuunsa. Kunnan on maksettava korvaukset, siitä riippumatta ottaako se alueen haltuunsa, viimeistään viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Korvauksena on maksettava lunastuslain mukainen täysi korvaus. Yhden vuoden kuluessa lain voimaantulosta maksettavaan korvaukseen sovelletaan kuitenkin, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetään korvauksen määrästä. Samoin, jos kunta panee vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta vireille korvauksen määräämistä koskevan lunastustoimituksen, sovelletaan toimituksessa, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetään korvauksen määrästä. Edellytyksenä haltuunotolle on edellä tässä momentissa säädetyn lisäksi, että alue on haltuunoton hetkellä voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu katualueeksi tai rakennuskaavatien alueeksi.

Jos 5 momentissa tarkoitettu kunnan omistama alue ei ole enää asemakaavan mukaista katualuetta tai rakennuskaavatien aluetta, on kunnan luovutettava alue yhden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta korvauksetta alueen sille vieruskiinteistön omistajalle, jonka hallussa alue on luovutuksen hetkellä, liitettäväksi vieruskiinteistöön. Kun kunta luovuttaa alueen vieruskiinteistön omistajalle tässä momentissa säädetyllä tavalla, ei sovelleta, mitä 5 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta maksaa korvausta. Kunnalla on muutoinkin välttääkseen 5 momentissa säädetyn korvausvelvollisuutensa, oikeus luovuttaa 5 momentissa tarkoitettu alue korvauksetta aluetta hallussa pitävälle vieruskiinteistön omistajalle liitettäväksi vieruskiinteistöön. Kunta vastaa tässä momentissa tarkoitetun luovutuksen aiheuttamista lainhuuto- ja kiinteistönmuodostamiskustannuksista. Tämän momentin mukaisena vieruskiinteistön omistajana, jonka hallussa alue on, pidetään myös sellaista omistajaa, jonka alueeseen kohdistuu 3 §:n mukainen hallintaoikeus.

Kunta tai asianosainen voi edellä säädetyn estämättä panna vireille lunastustoimituksen tässä pykälässä säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien järjestämiseksi. Lunastustoimituksessa noudatetaan, mitä lunastuslaissa säädetään menettelystä ja asian ratkaisemisesta. Kuitenkin, jos korvaus maksetaan tai asia on kunnan toimesta pantu vireille vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, noudatetaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 14 luvussa ja 212, 213 ja 218 §:ssä säädetään korvauksen määrästä.

Toimituskustannukset tässä pykälässä tarkoitetuista toimituksista maksetaan kunnan varoista.

Kunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraista avustusta valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa niiden hallinnollisten kustannusten kattamiseen, joita tässä ja jäljempänä 386 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamisesta kunnalle aiheutuu.

386 §

Korvausten luettelo

Kunnalla on velvollisuus pitää maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:ssä säädettyä maksamattomien korvausten luetteloa, kunnes korvaukset on maksettu. Luetteloon on merkittävä myös edellä 385 §:n (kadut ja rakennuskaavatiet, siirtymäsäännös) nojalla maksetut korvaukset ja haltuunotot. Luettelo on toimitettava tarvittaessa Maanmittauslaitokselle mainitussa pykälässä tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten. Kunta voi lopettaa luettelonpidon, kun korvaukset on maksettu ja mainitussa pykälässä säädetyt oikeudet ja velvollisuudet täytetty koko kunnan alueella.

———————

2.

Laki

rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain (50/2013) 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 755/2017, seuraavasti:

3 §

Energiatodistuksen hankkimis- ja käyttövelvollisuuden kohteena olevat rakennukset

— —

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta:

1) kaavoitus- ja rakentamislain *(/20)* 203 §:n 2 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitettuihin rakennuksiin;

2) loma-asumiseen tarkoitettuun rakennukseen, jota ei käytetä majoituselinkeinon harjoittamiseen;

3) sellaiseen puolustushallinnon käytössä olevaan rakennukseen, johon tai jonka käyttöön liittyy salassa pidettävää tietoa.

5 §

Uudisrakennuksen energiatodistus

Haettaessa kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n *(125 §:n)* mukaista rakentamislupaa uudisrakentamista varten energiatodistuksella osoitetaan rakennuksen arvioitu energiatehokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä. Rakennus katsotaan otetuksi käyttöön, kun se on kaavoitus- ja rakentamislain 286 *§:n 1 momentin* mukaisessa loppukatselmuksessa hyväksytty käyttöönotettavaksi.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Pykälässä säädettäisiin lain voimaantuloajankohdasta.

_____

3.

Laki

pelastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan pelastuslain (379/2011) 19 §:n 1 momentti, 71 §:n 1, 3 ja 4 momentti, 72 §, 73 §, 75 §, 82 §:n 2 momentti, 89 §:n 2 momentin 8 kohta, 104 §:n 4 momentti, 105 §:n 1 momentin 8 kohta ja 108 §, sellaisena kuin niistä ovat 71 §:n 1, 3 ja 4 momentti, 75 § ja 89 §:n 2 momentin 8 kohta laissa 1353/2018 ja 104 §:n 4 momentti laissa 928/2015, seuraavasti:

19 §

Poistumisturvallisuusselvitys

Edellä 18 §:ssä tarkoitetun toiminnanharjoittajan on laadittava selvitys siitä, miten rakennuksen tai tilan käyttötapa ja henkilöiden rajoittunut, heikentynyt tai poikkeava toimintakyky sekä muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä (poistumisturvallisuusselvitys). Rakentamisluvan yhteydessä kohteeseen laadittu turvallisuusselvitys vastaa poistumisturvallisuusselvitystä.

— —

71 §

Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus uudisrakentamisen yhteydessä

Rakennuksen omistajan on uudisrakentamisen yhteydessä tehtävä rakennukseen tai sen läheisyyteen väestönsuoja, jonka suuruudeltaan voidaan arvioida riittävän rakennuksessa asuvia, pysyvästi työskenteleviä tai muutoin oleskelevia henkilöitä varten. Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske kaavoitus- ja rakentamislain *(/20)188 §:ssä* tarkoitettua väliaikaista rakennusta eikä muuta sellaista rakennusta, jonka väestönsuojan rakennuskustannukset olisivat erityisen korkeat suhteessa koko rakennuksen rakentamiskustannuksiin.

— —

Samalla tontilla tai rakennuspaikalla jo olevia rakennuksia, joita varten on väestönsuoja, ei oteta huomioon uudisrakennuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä eikä myöskään rakennuksia, joiden osittaisesta loppukatselmuksesta on kulunut yli viisi vuotta ennen rakentamislupahakemuksen vireille tuloa.

Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan sallia rakennettavaksi kahta tai useampaa rakennusta varten yhteisen väestönsuojan, jos se rakennetaan viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta. Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi sallia yhteisen väestönsuojan rakennettavaksi myöhemminkin kuin viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.

72 §

Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä

Jos rakennuksessa, jossa on väestönsuoja, tehdään kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakennuksen rakentamiseen verrattavissa oleva korjaus- tai muutostyö tai käyttötarkoituksen muutos, myös väestönsuoja on kunnostettava siten, että se täyttää soveltuvin osin 74 §:ssä ja sen nojalla säädetyt väestönsuojan teknisiä yksityiskohtia koskevat vaatimukset.

73 §

Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta

Tämän lain väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät koske maatilatalouden tuotantorakennuksia taikka olemassa olevassa rakennuksessa tehtävää rakennuksen rakentamiseen verrattavaa rakentamislupaa edellyttävää korjaus- tai muutostyötä, joka samalla lisää rakennuksen kerrosalaa kellarissa tai ullakolla.

75 §

Helpotusten myöntäminen

Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan yksittäistapauksessa myöntää vapautuksen laissa säädetystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, jos väestönsuojan rakentamisesta aiheutuu tavanomaista huomattavasti korkeampia rakentamiskustannuksia suhteessa asianomaisen rakennuksen rakentamiskustannuksiin tai väestönsuojan rakentaminen ilman suuria teknisiä vaikeuksia ei käy päinsä.

Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää poikkeuksen tämän lain nojalla säädetyistä väestönsuojaa koskevista teknisistä vaatimuksista tai koko- ja sijaintivaatimuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.

Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää vapautuksen väestönsuojien rakentamisesta tietyllä alueella, jos siellä pelastusviranomaisen arvion mukaan on ennestään riittävä määrä suojapaikkoja tai väestön suojaaminen on turvattu muulla tavoin.

82 §

Erityiset turvallisuusvaatimukset

— —

Alueen pelastusviranomaisen tulee kuulla kaavoitus- ja rakentamislain 263 §:ssä tarkoitettua kunnan rakennusvalvontaviranomaista valmisteltaessa 1 momentissa tarkoitettua määräystä kohteessa edellytettävistä turvallisuusvaatimuksista, jos turvallisuusvaatimusten toteuttaminen edellyttää rakentamislupaa.

89 §

Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

— —

Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:

— —

8) kuntien rakennusvalvontaviranomaisilta kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukaisesta rakentamisluvasta ja sen 223 §:n mukaista hakemusta rakennusvalvontaviranomaisen kanssa yhteisesti sovittavalla tavalla;

— —

104 §

Muutoksenhaku

— —

Rakentamisluvan myöntävän viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kaavoitus- ja rakentamislaissa säädetään.

— —

105 §

Uhkasakko ja teettämisuhka

Joka

— —

9) laiminlyö 71 §:ssä säädetyn väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden,

voidaan asianomaisen pelastusviranomaisen päätöksellä velvoittaa määräajassa oikaisemaan se, mitä on tehty tai lyöty laimin; edellä 8 kohdassa tarkoitetussa asiassa päätöksen tekee kuitenkin aluehallintovirasto; ja edellä 9 kohdassa tarkoitetussa asiassa päätöksen tekee kuitenkin rakentamisluvan myöntävä viranomainen.

— —

108 §

Pelastustoimen laitteiden sijoittaminen rakennukseen

Alueen pelastusviranomaisella on oikeus sijoittaa rakennukseen tai rakennelmaan pelastustoimen tarvitsemia laitteita. Rakennuksen tai rakennelman omistajaa ja haltijaa tulee kuulla ennen laitteiden sijoittamista. Laitteiden sijoittamiseen sovelletaan, mitä kaavoitus- ja rakentamislain 295-298 §:ssä säädetään yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta.

_____

Tämä laki tulee voimaan x päivänä kuuta 20 .

_____

4.

Laki

asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan asuntokauppalain (843/1994) 7 luvun 7 §, sellaisena kuin se on laissa 42/2014, seuraavasti:

7 luku

Erinäiset säännökset

7 §

Todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta

Perustajaosakkaan tai muun 4 luvussa tarkoitetun myyjän on huolehdittava siitä, että rakennusvalvontaviranomaiselle toimitetaan loppukatselmuksen yhteydessä todistus 2 luvun 19 §:n tai 4 luvun 3 a §:n mukaisesti asetetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta. Turva-asiakirjojen säilyttäjän tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa vakuuden antajan on pyynnöstä annettava todistus vakuudesta. Todistuksesta on käytävä ilmi, mitä rakentamishanketta todistus koskee, minkälainen vakuus on asetettu ja kenen hyväksi se on voimassa. Rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa todistuksen puuttumisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädetään kaavoitus- ja rakentamislain *(/20) 288 §:ssä*.

_____

Tämä laki tulee voimaan x päivänä kuuta 20 .

_____

5.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 233 §:n 3 momentti, seuraavasti:

233 §

Päätös sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle tai rakennukseen

— —

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin 1 momentissa säädettyä sijoittamista koskeva päätös on saanut lainvoiman (aloittamisoikeus). Muilta osin aloittamisoikeuteen sovelletaan kaavoitus- ja rakentamislain *(/20) 239 §:ää.*

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

6.

Laki

jätelain 77 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

77 §

Muut roskaantumista koskevat säädökset

Tontinomistajan ja kunnan velvollisuudesta pitää katu ja eräät yleiset alueet puhtaana säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Rakennetun ympäristön hoitoon sovelletaan lisäksi, mitä siitä säädetään kaavoitus- ja rakentamislaissa *(/20)*. Aluksen tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaan roskaantumiseen sovelletaan lisäksi, mitä aluksista aiheutuvien päästöjen ehkäisemisestä säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Ajoneuvojen siirtämisestä säädetään lisäksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (1508/2019). Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

7.

Laki

rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain (733/2020) 4 §:n 1 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti, 8 §, 11, 12 §, 17 §:n 2 momentti ja 21 §:n 2 momentti, seuraavasti:

4 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen rakentamisluvan noudattamisen valvonnasta säädetään kaavoitus- ja rakentamislaissa *(/20)*.

— —

5 §

Uuden rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on sellaisesta uudesta rakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakentamislupa.

— —

6 §

Laajamittaisesti korjattavan rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on laajamittaisesta korjaustyöstä, jonka rakentamiseen on haettava kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakentamislupa.

— —

8 §

Pysäköintitalon varustaminen sähköajoneuvojen latauspistevalmiudella

Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun uuden pysäköintitalon rakentamiseen ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakentamislupa.

Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun pysäköintitalon laajamittaiseen korjaustyöhön ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakentamislupa.

11 §

Uuden rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennukseen suunnitellaan ja asennetaan rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä, jos kyse on sellaisesta uudesta muusta rakennuksesta kuin asuinrakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukainen rakentamislupa. Automaatio- ja ohjausjärjestelmä on asennettava sellaiseen rakennukseen, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia, ja rakennukseen, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia.

17 §

Valvontaviranomainen

— —

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavoitus- ja rakentamislain perusteella luvanvaraisten hankkeiden valvonnan yhteydessä 5, 6, 8 ja 11–13 §:n noudattamista. Valvontaan sovelletaan kaavoitus- ja rakentamislakia. Tämän lain noudattamisen valvonnassa kunnan rakennusvalvontaviranomainen saa kuitenkin käyttää mainitussa laissa säädetyistä pakkokeinoista vain 316 ja 317 §:ssä säädettyjä.

21 §

Perittävät maksut

— —

Kunnan 17 §:n nojalla suorittamasta valvonnasta perittäviin maksuihin sovelletaan, mitä kaavoitus- ja rakentamislain 240 §:ssä säädetään.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———————

8.

Laki

uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) 2 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentin 10 kohta, 6 §:n 1 momentin 10 kohta ja 9 §:n 1 momentin 8 kohta, seuraavasti:

2 §

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

— —

Tätä lakia sovelletaan tässä laissa erikseen mainittuihin ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), luonnonsuojelulain (1096/1996), muinaismuistolain (295/1963), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005), lannoitevalmistelain (539/2006), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015), muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus), ilmailulain (864/2014), kaavoitus- ja rakentamislain *(/20)*, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977), Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004), sähkömarkkinalain (588/2013), päästökauppalain (311/2011), tuulivoiman kompensaatioalueista annetun lain (490/2013), aluevalvontalain (755/2000), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) ja painelaitelain (1144/2016) mukaisiin lupamenettelyihin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, siten kuin jäljempänä tässä laissa tarkemmin säädetään.

— —

5 §

Yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuden piirissä olevat lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Yhteyspisteviranomaisen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua neuvontavelvollisuutta sovelletaan:

— —

10) kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen kaavoitusmenettelyyn, 208 §:n mukaiseen rakentamislupamenettelyyn, 217 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn, 212 §:n mukaiseen sijoittamisluvan edellytysten harkintaan erityisharkinta-alueella, 295 §:n mukaiseen menettelyyn yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta ja 219 §:n mukaiseen poikkeamislupamenettelyyn;

— —

6 §

Sähköiseen asiointiin ja neuvontaan sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Tässä luvussa säädettyä sähköistä asiointia ja neuvontaa sovelletaan:

— —

10) kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukaiseen rakentamislupamenettelyyn, 217 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn sekä 212 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja 219 §:n mukaiseen poikkeamislupamenettelyyn, jos ne käsitellään 208 §:n mukaisen rakentamislupamenettelyn yhteydessä;

— —

9 §

Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt

Tässä luvussa säädettyjä määräaikoja sovelletaan:

— —

8) kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n mukaiseen rakentamislupamenettelyyn ja 217 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn sekä 212 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja 219 §:n mukaiseen poikkeamislupamenettelyyn, jos ne käsitellään 208 §:n mukaisen rakentamislupamenettelyn yhteydessä;

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

9.

Laki

rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 2 §:n 2 ja 3 momentti, 13 § ja 15 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 15 §:n 1 momentti laissa 1085/2020, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

— —

Rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään kaavoitus- ja rakentamislaissa *(/20)*.

Tätä lakia sovelletaan kuitenkin 2 momentin estämättä myös 2 momentissa tarkoitetulla alueella, jos:

1) kohteella on valtakunnallista merkitystä;

2) kohde ei sovellu suojeltavaksi kaavoitus- ja rakentamislailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai

3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on 2 momentissa tarkoitetun kaavan vanhentumisesta tai viivästymisestä johtuvia erityisiä syitä.

— —

13 §

Korvaukset

Jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, rakennuksen omistajalla on oikeus saada siitä johtuvasta haitasta ja vahingosta täysi korvaus valtiolta. Valtio on velvollinen korvaamaan omistajalle myös sellaisen vähäistä suuremman haitan ja vahingon, joka johtuu suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen hoitoa koskevista toimenpiteistä. Kaavoitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvia kustannuksia ei korvata.

Jos 1 momentin mukaista haittaa tai vahinkoa on aiheutunut 6 §:ssä tarkoitetusta vaarantamiskiellosta tai sitä täydentävistä määräyksistä eikä rakennusta ole suojeltu, omistajalla on oikeus saada täysi korvaus valtiolta.

Mitä 1–2 momentissa säädetään rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen, koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa, jos oikeus on syntynyt ennen suojelua tai vaarantamiskieltoa koskevan päätöksen antamista.

Valtion korvausvelvollisuus ei seurakuntia lukuun ottamatta koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

15 §

Korvauksen määrääminen

Rakennuksen omistaja tai 13 §:n 3 momentissa tarkoitettu oikeudenhaltija voi vaatia korvausta ympäristöministeriöltä, joka edustaa valtiota asiassa. Ympäristöministeriön on pyrittävä sopimaan korvaukseen oikeutetun kanssa korvauksen määrästä. Ennen kirjallisen sopimuksen tekemistä ministeriön on kuultava Museovirastoa.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Rakennuksen suojelua koskevaan asiaan, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 2 §:n 3 momenttia.

Korvauksen määräämistä koskevaan hakemukseen, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää. Lisäksi sellaiseen korvauksen määräämistä koskevaan asiaan, joka perustuu ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn suojelua koskevaan päätökseen, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää, vaikka hakemus olisi tehty tämä lain voimaantulon jälkeen.

_____

10.

Laki

kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 23 a, 33 ja 34 §, 53 §:n 2 momentti, 118 §, 122 §:n 3 momentti, 123 §, 141 §:n 2 momentti, 154 §:n 3 momentti, 154 a §:n 1 momentti, 162 §:n 2 momentti, 168 §:n 4 momentti ja 185 §:n 1 momentti sellaisina kuin niistä ovat 23 a § ja 154 a §:n 1 momentti laissa 477/2004, 33 ja 34 § sekä 53 §:n 2 momentti laissa 914/2011, 118 §, 122 §:n 3 momentti, 123 §:n 1 momentti, 141 §:n 2 momentti, 168 §:n 4 momentti ja 185 §:n 1 momentti laissa 322/1999, 154 §:n 3 momentti laissa 463/2018 ja 162 §:n 2 momentti laissa 1159/2005 ja

lisätään lakiin uusi 27 a ja 200 a § seuraavasti:

23 a §

Yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue on tullut kunnan omistukseen kaavoitus- ja rakentamislain 163 tai [MRL 218 § vastaava §] §:n nojalla tai kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n nojalla suoritetulla lunastuksella ja että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuu niistä 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla.

Jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuu asemakaavassa katualueeksi osoitetusta alueesta, se vapautuu vastaamasta emäkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä, kun katualue muodostetaan yleiseksi alueeksi.

27 a §

Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva panttioikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuuoikeus ja oikeus ottaa maa-aineksia ja muu näihin verrattava oikeus raukeaa ja alueeseen kohdistuva kulkuyhteyttä varten perustettu rasite ja tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetun lain (983/1976) 4 §:ssä tarkoitettu kulkuoikeusrasite lakkaa katualuetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa.

Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva vuokraoikeus voidaan määrätä jäämään voimaan, jos se ei haittaa alueen käyttämistä katuna. Alueeseen kohdistuva muu kuin 1 momentissa tarkoitettu erityinen oikeus tai rasite jää voimaan, jollei sitä poisteta toimituksessa.

Yleiseksi alueeksi muodostettua katualuetta saadaan käyttää kulkemiseen katualueeseen kohdistuvan kulkuyhteyttä varten perustetun rasitteen tai kulkuoikeusrasitteen lakkaamisesta huolimatta.

33 §

Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö saadaan muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää kaavoitus- ja rakentamislaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset. Lisäksi on katsottava, ettei vaikeuteta kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä, jos lohkominen koskee:

1) oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitettua aluetta;
2) kaavoitus- ja rakentamislain 52 §:ssä tarkoitettua erityisharkinta-aluetta;
3) aluetta, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten; tai
4) kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n mukaista ranta-aluetta, jolla ei ole voimassa sellaista yleiskaavaa, jossa rakentamismahdollisuudesta on erityisesti määrätty.

Rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala saadaan 1 momentin estämättä lohkoa kiinteistöksi, jos

1) kunta antaa perustellusta syystä suostumuksensa lohkomiseen;

2) määräalaa varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kestäessä saadaan kaavoitus- ja rakentamislain 212 §:n mukainen sijoittamislupa tai 219 §:n mukainen poikkeamislupa;

3) määräala sijaitsee kaavoitus- ja rakentamislain 52 §:ssä tarkoitetulla erityisharkinta-alueella, jolla on voimassa 213 §:n mukainen alueellinen päätös rakentamisluvan erityisistä edellytyksistä;

4) 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla alueella muodostettava kiinteistö on tarkoitettu käytettäväksi kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n 2 momentin mukaiseen rakentamiseen;

5) lohkottavaa aluetta varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kuluessa saadaan muuta kuin kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskeva rakentamislupa; taikka

6) määräalalle on jo rakennettu asuinrakennus muun kuin kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskevan rakentamisluvan perusteella, eikä kunta erityisestä syystä vastusta lohkomista.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla rakennuskieltoalueella saadaan määräala lohkomalla siirtää ennestään olevaan kiinteistöön, jollei lohkominen huomattavasti vaikeuta kaavan laatimista.

Jos lohkomisessa syntyy epätietoisuutta siitä, sijaitseeko määräala kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n mukaisella ranta-alueella, on toimitusinsinöörin siirrettävä asia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

Jos määräala sijaitsee asemakaavan tonttijakosuunnitelma-alueen ulkopuolella ja ostaja on menettänyt oikeutensa purkaa kauppa maakaaren 2 luvun 34 §:n 3 momentin nojalla, määräala saadaan muodostaa lohkomalla kiinteistöksi sen estämättä, mitä edellä 1-3 momentissa säädetään.

34 §

Jos lohkomisen yhteydessä ilmenee, että asianosaisilla on virheellinen käsitys rakentamisen edellytyksistä, toimitusinsinöörin tulee selventää asianosaisille lohkomisen merkitystä kaavoitus- ja rakentamislaissa tai sen nojalla säädettyjen rakentamisen edellytysten arvioinnissa.

53 §

— —

Toimitettaessa halkominen asemakaava-alueen ulkopuolella on ne kiinteistöt, joihin tulee kuulumaan rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia, muodostettava mahdollisuuksien mukaan siten, että ne täyttävät kaavoitus- ja rakentamislaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset.

— —

118 §

Rakennusmaan järjestelyssä kunnalle erotetaan päältäpäin kaavoitus- ja rakentamislain 103 §:n 5 -kohdassa mainitut yleiset alueet, jotka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan tarpeisiin siltä osin kuin ne eivät ole ennestään kunnan omistuksessa.

122 §

— —

Kunta, valtio tai kuntayhtymä saa toimituksessa lunastaa asemakaavassa sille yleisiin tarpeisiin osoitetun kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n mukaisen alueen tai sille yleisiin tarpeisiin tarkoitetun yleisen rakennuksen rakennuskorttelin, korttelin osan, esitontin, tontin tai muun ra-

kennuspaikan sikäli kuin aluetta ei ole erotettava kunnalle tämän lain 118 §:n mukaisesti. Lisäksi kunta, kuntayhtymä tai valtio saa hankkia toimituksessa lunastamalla omistusoikeuden tai erityisen oikeuden maanalaiseen kolmiulotteiseen tilaan tai rajoittaa toisen oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeutta taikka lakkauttaa erityisen oikeuden, jos se on tarpeen asemakaavassa kunnan, valtion tai kuntayhtymän tarpeisiin osoitettua maanalaista rakentamista varten.

123 §

Järjestelyn osakkailla on oikeus saada 118 §:ssä tarkoitetuista alueista kunnalta korvaus, joka jaetaan osakkaiden kesken jakoperusteen mukaan. Korvauksen määräämistä varten alueet arvioidaan niillä ennen kaavan laatimispäätöksen tekemistä olleen arvon mukaan lisättynä sillä arvon nousulla, joka sanotun ajankohdan jälkeen on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka vuoksi järjestely suoritetaan.

141 §

— —

Sellainen 1 momentissa tarkoitettu yhteinen alue tai sen osa, joka sijaitsee asemakaava-alueella ja joka kunnalla olisi kaavoitus- ja rakentamislain nojalla oikeus lunastaa ilman erityistä lupaa, voidaan jaossa määrätä kunnan lunastettavaksi.

— —

154 §

— —

Rakennusrasitteista säädetään kaavoitus- ja rakentamislain 292 §:ssä.

154 a §

Ranta-asemakaava-alueella olevan kiinteistön hyväksi perustetaan toisen rekisteriyksikön alueelle rasitteena muu kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus kaavoitus- ja rakentamislain 56 §:ssä tarkoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen niitä kiinteistöjä varten, joiden käyttöön alue on kaavassa osoitettu.

— —

162 §

— —

Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei kuitenkaan ole siltä osin kuin on sovittu tai edellytetty, ettei korvausta makseta. Ranta-asemakaavan taikka kaavoitus- ja rakentamislakia aikaisemman lainsäädännön nojalla voimaan tulleen ranta-asemakaavan tai rantakaavan mukaiseen yhteiskäyttöalueeseen kohdistuvan rasiteoikeuden perustamisesta alueen omistajalla ei ole oikeutta korvaukseen kaavan voimaantulon jälkeen luovuttamansa rakennuspaikan osalta, ellei oikeutta siihen ole luovutuskirjassa nimenomaan pidätetty.

— —

168 §

— —

Toimituksesta, joka suoritetaan erityisharkinta-alueella, kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n mukaisella ranta-alueella, oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan alueella taikka alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, lähetetään asianomaiselle kunnalle kutsukirje siinäkin tapauksessa, ettei kunta ole toimituksessa asianosaisena.

185 §

Uusi rekisteriyksikön raja on täsmällisesti määrättävä ja merkittävä pysyvästi maastoon. Rajan paikka voidaan kuitenkin jättää maastoon merkitsemättä asemakaava-alueella, lukuun otta-

matta kaavoitus- ja rakentamislain 8 luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, sekä erityisistä syistä muuallakin, jos merkitseminen ei ole tarpeen kiinteistöjaotuksen selvyyden vuoksi eikä muodostettavan kiinteistön omistaja merkitsemistä vaadi. Myös selvä luonnollinen raja voidaan jättää merkitsemättä maastoon. Jollei vedessä olevaa rajaa voida sopivasti rajamerkein osoittaa, merkitään se yksinomaan kartalle.

— —

200 a §

Kunnan on korvattava vahinko, joka oikeuden haltijalle aiheutuu 27 a §:n 1 momentissa tarkoitetun oikeuden raukeamisesta.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos kiinteistötoimitus rakennusmaan järjestelyä varten on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, toimituksessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 123 §:n 1 momentin säännöksiä.

_____

11.

Laki

kiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laissa 323/1999 ja osaksi laissa 903/2013 seuraavasti:

5 §

Kiinteistörekisteriä pitää Maanmittauslaitos sen mukaan kuin Maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää. Asemakaava-alueella, lukuun ottamatta kaavoitus- ja rakentamislain 8 luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Jos kunnassa on useita kiinteistöinsinöörejä, kunnan tulee määrätä, kenen heistä on toimittava kiinteistörekisterin pitäjänä.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

12.

Laki

kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain (557/1995) 3 §sellaisena kuin se on laissa 299/20005 seuraavasti:

3 §

Kiinteistöinsinöörin tehtävistä on voimassa, mitä niistä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995), kiinteistörekisterilaissa (392/1985) ja kaavoitus- ja rakentamislaissa sekä niiden nojalla säädetään tai määrätään.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

13.

Laki

ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 11§:n 2 momentti, 12 § sellaisena kuin se on laissa 1166/2018 ja 13 §:n 3 momentti seuraavasti:

11 §

Sijoituspaikan valinta

Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan:

1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski;

2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle;

3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta;

4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja *voimassa olevan asemakaavan, yleiskaavan tai maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan* osoittama käyttötarkoitus;

5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

12 §

Oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa

Luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa *yleiskaava tai maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa*, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

13 §

Turvetuotannon sijoittaminen

Tätä pykälää ei sovelleta, jos 1 momentissa tarkoitetut luonnonarvot on otettu huomioon lainvoimaisessa maakuntakaavassa tai yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

14.

Laki

maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maa-aineslain (555/1981) 3 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 134/1999 ja lisätään 4 §:ään uusi 2 momentti sekä yhdistetään nykyiset 2 ja 3 momentit uudeksi 3 momentiksi seuraavasti:

3 §

Ainesten ottamisen rajoitukset

Alueella, jolla on voimassa *asemakaava, yleiskaava tai maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa*, on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa *tai sen oikeusvaikutteisessa osassa* varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

4 §

Luvanvaraisuus

Lupa ei ole tarpeen lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevaan kaivamiseen tai louhintaan. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 momentin vaatimuksia.

Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä tällöinkin siten kuin 3 §:n 4 momentissa säädetään. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 ja 2 momentin vaatimuksia, jos kysymyksessä on ottaminen kiinteistönmuodostamislain 2 kohdassa tarkoitetulla yhteisalueella.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

15.

Laki

ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ulkoilulain (606/1973) 3 §:ään uusi 3 momentti ja muutetaan 13 § sellaisena kuin se on laissa 152/1999 seuraavasti:

3 §

Ulkoilureitti ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista.

13 §

Milloin ulkoilureitti on otettu *kaavoitus- ja rakentamislaissa* tarkoitettuun *yleis- tai asemakaavaan* taikka asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten, voidaan ulkoilureittitoimitus pitää noudattaen, mitä tässä luvussa säädetään, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa ole tehty.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

16.

Laki

maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maastoliikennelain (1710/1995) 15 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

15 §

Reittisuunnitelma

Reittisuunnitelma ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

17.

Laki

liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 17 § 1 ja 2 momenttia sellaisina kuin ne ovat laissa 572/2018 sekä 18 § sellaisena kuin se on laissa 216/2017 seuraavasti:

17 §

Tien suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu

Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua *kaavoitus- ja rakentamislain* mukaiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimiseksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on otettava huomioon siten kuin *kaavoitus- ja rakentamislaissa* säädetään. Yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sitä puoltaa. Tiesuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.

18 §

Yleissuunnitelma

Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka maantien sijaintia ja sen vaikutuksia ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvun mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———

18.

Laki

ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ratalain (110/2007) 10 § 1 ja 4 momenttia sellaisina kuin ne ovat laissa 567/2016 sekä 11 § sellaisena kuin se on laissa 262/2017 seuraavasti:

10 §

Rautatiealueen suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu

Rautatien rakentamista koskevan yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman tulee perustua *kaavoitus- ja rakentamislain* mukaiseen kaavaan, jossa rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleis- tai ratasuunnitelman laatimiseksi.

Yleissuunnitelmaa tai ratasuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sitä puoltavat. Ratasuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.

11 §

Yleissuunnitelma

Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka rautatiealueen sijainti ja sen vaikutukset ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———

19.

Laki

viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 7 § 2 momenttia sellaisena kuin se on laissa 211/2011 seuraavasti:

7 §

Soveltamisalan rajaus ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tämän lain mukaista ympäristöarviointia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen *ja kaupunkiseutusuunnitelman* laatimisen yhteydessä säädetään *kaavoitus- ja rakentamislaissa (/20)* sekä vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman sekä niiden toimenpideohjelmien laatimisen yhteydessä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004).

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

Liite
Rinnakkaistekstit

2.

Laki

rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
3§	3 §
Energiatodistuksen hankkimis- ja käyttövelvollisuuden kohteena olevat rakennukset	*Energiatodistuksen hankkimis- ja käyttövelvollisuuden kohteena olevat rakennukset*
Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta: 1) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 g §:n 2 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitettuihin rakennuksiin; 2) loma-asumiseen tarkoitettuun rakennukseen, jota ei käytetä majoituselinkeinon harjoittamiseen; 3) sellaiseen puolustushallinnon käytössä olevaan rakennukseen, johon tai jonka käyttöön liittyy salassa pidettävää tietoa.	Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta: 1) *kaavoitus- ja rakentamislain (/20) 203 §:n 2 momentin 1 ja 3–7 kohdassa* tarkoitettuihin rakennuksiin; 2) loma-asumiseen tarkoitettuun rakennukseen, jota ei käytetä majoituselinkeinon harjoittamiseen; 3) sellaiseen puolustushallinnon käytössä olevaan rakennukseen, johon tai jonka käyttöön liittyy salassa pidettävää tietoa.
5 §	5 §
Uudisrakennuksen energiatodistus	*Uudisrakennuksen energiatodistus*
Haettaessa maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaista rakennuslupaa uudisrakentamista varten energiatodistuksella osoitetaan rakennuksen arvioitu energiatehokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä. Rakennus katsotaan otetuksi käyttöön, kun se on maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 1 momentin mukaisessa loppukatselmuksessa hyväksytty käyttöönotettavaksi	Haettaessa *kaavoitus- ja rakentamislain 198 §:n* mukaista *rakentamislupaa* uudisrakentamista varten energiatodistuksella osoitetaan rakennuksen arvioitu energiatehokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä. Rakennus katsotaan otetuksi käyttöön, kun se on *kaavoitus- ja rakentamislain 286 §:n 1 momentin* mukaisessa loppukatselmuksessa hyväksytty käyttöönotettavaksi.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———

3.

Laki

pelastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
19 §	19 §
Poistumisturvallisuusselvitys	*Poistumisturvallisuusselvitys*
Edellä 18 §:ssä tarkoitetun toiminnanharjoittajan on laadittava selvitys siitä, miten rakennuksen tai tilan käyttötapa ja henkilöiden rajoittunut, heikentynyt tai poikkeava toimintakyky sekä muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä (poistumisturvallisuusselvitys). Rakennusluvan yhteydessä kohteeseen laadittu turvallisuusselvitys vastaa poistumisturvallisuusselvitystä.	Edellä 18 §:ssä tarkoitetun toiminnanharjoittajan on laadittava selvitys siitä, miten rakennuksen tai tilan käyttötapa ja henkilöiden rajoittunut, heikentynyt tai poikkeava toimintakyky sekä muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä (poistumisturvallisuusselvitys). *Rakentamisluvan* yhteydessä kohteeseen laadittu turvallisuusselvitys vastaa poistumisturvallisuusselvitystä.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
71 §	71 §
Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus uudisrakentamisen yhteydessä	*Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus uudisrakentamisen yhteydessä*
Rakennuksen omistajan on uudisrakentamisen yhteydessä tehtävä rakennukseen tai sen läheisyyteen väestönsuoja, jonka suuruudeltaan voidaan arvioida riittävän rakennuksessa asuvia, pysyvästi työskenteleviä tai muutoin oleskelevia henkilöitä varten. Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 176 §:ssä tarkoitettua tilapäistä rakennusta tai muuta määräajan paikallaan pysytettävää rakennusta eikä muuta sellaista rakennusta, jonka väestönsuojan rakennuskustannukset olisivat erityisen korkeat suhteessa koko rakennuksen rakentamiskustannuksiin.	Rakennuksen omistajan on uudisrakentamisen yhteydessä tehtävä rakennukseen tai sen läheisyyteen väestönsuoja, jonka suuruudeltaan voidaan arvioida riittävän rakennuksessa asuvia, pysyvästi työskenteleviä tai muutoin oleskelevia henkilöitä varten. Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske *kaavoitus- ja rakentamislain (/20) 188 §:ssä* tarkoitettua *väliaikaista* rakennusta eikä muuta sellaista rakennusta, jonka väestönsuojan rakennuskustannukset olisivat erityisen korkeat suhteessa koko rakennuksen rakentamiskustannuksiin.

Voimassa oleva laki

— — — — — — — — — — — — — — —

Samalla tontilla tai rakennuspaikalla jo olevia rakennuksia, joita varten on väestönsuoja, ei oteta huomioon uudisrakennuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä eikä myöskään rakennuksia, joiden osittaisesta loppukatselmuksesta on kulunut yli viisi vuotta ennen rakennuslupahakemuksen vireille tuloa.

Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan sallia rakennettavaksi kahta tai useampaa rakennusta varten yhteisen väestönsuojan, jos se rakennetaan viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta. Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi sallia yhteisen väestönsuojan rakennettavaksi myöhemminkin kuin viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.

72 §

Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä

Jos rakennuksessa, jossa on väestönsuoja, tehdään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 §:n mukainen rakennuksen rakentamiseen verrattavissa oleva korjaus- tai muutostyö tai käyttötarkoituksen muutos, myös väestönsuoja on kunnostettava siten, että se täyttää soveltuvin osin 74 §:ssä ja sen nojalla säädetyt väestönsuojan teknisiä yksityiskohtia koskevat vaatimukset.

73 §

Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta

Tämän lain väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät koske maatilatalouden tuotantorakennuksia taikka olemassa olevassa rakennuksessa tehtävää ra-

Ehdotus

— — — — — — — — — — — — — — —

Samalla tontilla tai rakennuspaikalla jo olevia rakennuksia, joita varten on väestönsuoja, ei oteta huomioon uudisrakennuksen väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta määrättäessä eikä myöskään rakennuksia, joiden osittaisesta loppukatselmuksesta on kulunut yli viisi vuotta ennen *rakentamislupahakemuksen* vireille tuloa.

Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan sallia rakennettavaksi kahta tai useampaa rakennusta varten yhteisen väestönsuojan, jos se rakennetaan viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta. *Rakentamisluvan* myöntävä viranomainen voi sallia yhteisen väestönsuojan rakennettavaksi myöhemminkin kuin viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.

72 §

Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä

Jos rakennuksessa, jossa on väestönsuoja, tehdään *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen rakennuksen rakentamiseen verrattavissa oleva korjaus- tai muutostyö tai käyttötarkoituksen muutos, myös väestönsuoja on kunnostettava siten, että se täyttää soveltuvin osin 74 §:ssä ja sen nojalla säädetyt väestönsuojan teknisiä yksityiskohtia koskevat vaatimukset.

73 §

Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta

Tämän lain väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät koske maatilatalouden tuotantorakennuksia taikka olemassa olevassa rakennuksessa tehtävää ra-

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
kennuksen rakentamiseen verrattavaa rakennuslupaa edellyttävää korjaus- tai muutostyötä, joka samalla lisää rakennuksen kerrosalaa kellarissa tai ullakolla.	kennuksen rakentamiseen verrattavaa *rakentamislupaa* edellyttävää korjaus- tai muutostyötä, joka samalla lisää rakennuksen kerrosalaa kellarissa tai ullakolla.
75 §	75 §
Helpotusten myöntäminen	*Helpotusten myöntäminen*
Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan yksittäistapauksessa myöntää vapautuksen laissa säädetystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, jos väestönsuojan rakentamisesta aiheutuu tavanomaista huomattavasti korkeampia rakentamiskustannuksia suhteessa asianomaisen rakennuksen rakentamiskustannuksiin tai väestönsuojan rakentaminen ilman suuria teknisiä vaikeuksia ei käy päinsä.	*Rakentamisluvan* myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan yksittäistapauksessa myöntää vapautuksen laissa säädetystä väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta, jos väestönsuojan rakentamisesta aiheutuu tavanomaista huomattavasti korkeampia rakentamiskustannuksia suhteessa asianomaisen rakennuksen rakentamiskustannuksiin tai väestönsuojan rakentaminen ilman suuria teknisiä vaikeuksia ei käy päinsä.
Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää poikkeuksen tämän lain nojalla säädetyistä väestönsuojaa koskevista teknisistä vaatimuksista tai koko- ja sijaintivaatimuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.	Rakentamisluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää poikkeuksen tämän lain nojalla säädetyistä väestönsuojaa koskevista teknisistä vaatimuksista tai koko- ja sijaintivaatimuksesta, jos siihen on perusteltu syy eikä poikkeuksen tekeminen olennaisesti heikennä suojautumismahdollisuuksia.
Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää vapautuksen väestönsuojien rakentamisesta tietyllä alueella, jos siellä pelastusviranomaisen arvion mukaan on ennestään riittävä määrä suojapaikkoja tai väestön suojaaminen on turvattu muulla tavoin.	*Rakentamisluvan* myöntävä viranomainen voi pelastusviranomaista kuultuaan myöntää vapautuksen väestönsuojien rakentamisesta tietyllä alueella, jos siellä pelastusviranomaisen arvion mukaan on ennestään riittävä määrä suojapaikkoja tai väestön suojaaminen on turvattu muulla tavoin.
82 §	82 §
Erityiset turvallisuusvaatimukset	*Erityiset turvallisuusvaatimukset*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Alueen pelastusviranomaisen tulee kuulla maankäyttö- ja rakennuslain 124 §:ssä tarkoitettua kunnan rakennusvalvontaviranomaista valmisteltaessa 1 momentissa tarkoitettua määräystä kohteessa edellytettävistä turvallisuusvaatimuksista, jos turvallisuusvaatimusten toteuttaminen edellyttää rakennuslupaa *tai toimenpidelupaa*.	Alueen pelastusviranomaisen tulee kuulla *kaavoitus- ja rakentamislain 263 §:ssä* tarkoitettua kunnan rakennusvalvontaviranomaista valmisteltaessa 1 momentissa tarkoitettua määräystä kohteessa edellytettävistä turvallisuusvaatimuksista, jos turvallisuusvaatimusten toteuttaminen edellyttää *rakentamislupaa*.

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
89 §	89 §
Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten	*Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:	Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
8) kuntien rakennusvalvontaviranomaisilta maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaisista rakennusluvista ja 126 §:n mukaisista toimenpideluvista sekä niiden 131 §:n mukaisista hakemuksista rakennusvalvontaviranomaisen kanssa yhteisesti sovittavalla tavalla;	8) kuntien rakennusvalvontaviranomaisilta *kaavoitus- ja rakentamislain 208* §:n mukaisesta *rakentamisluvasta* ja *sen 223 §:n mukaista hakemusta* rakennusvalvontaviranomaisen kanssa yhteisesti sovittavalla tavalla;
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
104 §	104 §
Muutoksenhaku	*Muutoksenhaku*
Joka	Joka
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Rakennusluvan myöntävän viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.	*Rakentamisluvan* myöntävän viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta siten kuin *kaavoitus- ja rakentamislaissa* säädetään.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
105 §	105 §
Uhkasakko ja teettämisuhka	*Uhkasakko ja teettämisuhka*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
9) laiminlyö 71 §:ssä säädetyn väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden,	9) laiminlyö 71 §:ssä säädetyn väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden, voidaan asianomaisen pelastusviranomaisen päätöksellä velvoittaa määräajassa oikaisemaan se, mitä on tehty tai lyöty laimin; edellä 8 kohdassa tarkoitetussa asiassa päätöksen tekee kuitenkin aluehallintovirasto; ja edellä 9 kohdassa tarkoitetussa asiassa päätöksen tekee kuitenkin rakentamisluvan myöntävä viranomainen.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
108 §	108 §

Voimassa oleva laki

Pelastustoimen laitteiden sijoittaminen rakennukseen

Alueen pelastusviranomaisella on oikeus sijoittaa rakennukseen tai rakennelmaan pelastustoimen tarvitsemia laitteita. Rakennuksen tai rakennelman omistajaa ja haltijaa tulee kuulla ennen laitteiden sijoittamista. Laitteiden sijoittamiseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 161–163 §:ssä säädetään yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta.

Ehdotus

Pelastustoimen laitteiden sijoittaminen rakennukseen

Alueen pelastusviranomaisella on oikeus sijoittaa rakennukseen tai rakennelmaan pelastustoimen tarvitsemia laitteita. Rakennuksen tai rakennelman omistajaa ja haltijaa tulee kuulla ennen laitteiden sijoittamista. Laitteiden sijoittamiseen sovelletaan, mitä *kaavoitus- ja rakentamislain 295-298 §:ssä* säädetään yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

4.

Laki

asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
7 luku	7 luku
Erinäiset säännökset	**Erinäiset säännökset**
7 §	7 §
Todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta	*Todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta*
Perustajaosakkaan tai muun 4 luvussa tarkoitetun myyjän on huolehdittava siitä, että rakennusvalvontaviranomaiselle toimitetaan loppukatselmuksen yhteydessä todistus 2 luvun 19 §:n tai 4 luvun 3 a §:n mukaisesti asetetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta. Turva-asiakirjojen säilyttäjän tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa vakuuden antajan on pyynnöstä annettava todistus vakuudesta. Todistuksesta on käytävä ilmi, mitä rakentamishanketta todistus koskee, minkälainen vakuus on asetettu ja kenen hyväksi se on voimassa. Rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa todistuksen puuttumisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 153 b §:ssä	Perustajaosakkaan tai muun 4 luvussa tarkoitetun myyjän on huolehdittava siitä, että rakennusvalvontaviranomaiselle toimitetaan loppukatselmuksen yhteydessä todistus 2 luvun 19 §:n tai 4 luvun 3 a §:n mukaisesti asetetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta. Turva-asiakirjojen säilyttäjän tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa vakuuden antajan on pyynnöstä annettava todistus vakuudesta. Todistuksesta on käytävä ilmi, mitä rakentamishanketta todistus koskee, minkälainen vakuus on asetettu ja kenen hyväksi se on voimassa. Rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa todistuksen puuttumisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädetään *kaavoitus- ja rakentamislain (/20) 288 §:ssä.*

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

5.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 233 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
233 §	233 §
Päätös sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle tai rakennukseen	*Päätös sijoittamisesta toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle tai rakennukseen*
Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin 1 momentissa säädettyä sijoittamista koskeva päätös on saanut lainvoiman (aloittamisoikeus). Muilta osin aloittamisoikeuteen sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 144 §:ää.	Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin 1 momentissa säädettyä sijoittamista koskeva päätös on saanut lainvoiman (aloittamisoikeus). Muilta osin aloittamisoikeuteen sovelletaan *kaavoitus- ja rakentamislain (/20) 229 §:ää.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

jätelain 77 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
77 §	77 §
Muut roskaantumista koskevat säädökset	*Muut roskaantumista koskevat säädökset*
Tontinomistajan ja kunnan velvollisuudesta pitää katu ja eräät yleiset alueet puhtaana säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Rakennetun ympäristön hoitoon sovelletaan lisäksi, mitä siitä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Aluksen tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaan roskaantumiseen sovelletaan lisäksi, mitä aluksista aiheutuvien päästöjen ehkäisemisestä säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Ajoneuvojen siirtämisestä säädetään lisäksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (828/2008). Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa.	Tontinomistajan ja kunnan velvollisuudesta pitää katu ja eräät yleiset alueet puhtaana säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Rakennetun ympäristön hoitoon sovelletaan lisäksi, mitä siitä säädetään *kaavoitus- ja rakentamislaissa (/20).* Aluksen tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaan roskaantumiseen sovelletaan lisäksi, mitä aluksista aiheutuvien päästöjen ehkäisemisestä säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Ajoneuvojen siirtämisestä säädetään lisäksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (1508/2019). Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

7.

Laki

rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
4 §	4 §
Suhde muuhun lainsäädäntöön	*Suhde muuhun lainsäädäntöön*
Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen rakennusluvan ja toimenpideluvan noudattamisen valvonnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).	Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen *rakentamisluvan* noudattamisen valvonnasta säädetään *kaavoitus- ja rakentamislaissa (/20).*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
5 §	5 §
Uuden rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella	*Uuden rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella*
Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on sellaisesta uudesta rakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa.	Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on sellaisesta uudesta rakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen *rakentamislupa*.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
6 §	6 §
Laajamittaisesti korjattavan rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella	*Laajamittaisesti korjattavan rakennuksen varustaminen sähköajoneuvojen latauspisteillä tai latauspistevalmiudella*
Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on laajamittaisesta korjaustyöstä, jonka rakentamiseen on haettava	Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennuksen yhteyteen suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspisteet tai latauspistevalmius tämän lain mukaan, jos kyse on laajamittaisesta korjaus-

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa.	työstä, jonka rakentamiseen on haettava *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen *rakentamislupa*.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
8 §	8 §
Pysäköintitalon varustaminen sähköajoneuvojen latauspistevalmiudella	*Pysäköintitalon varustaminen sähköajoneuvojen latauspistevalmiudella*
Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun uuden pysäköintitalon rakentamiseen ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa.	Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun uuden pysäköintitalon rakentamiseen ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen *rakentamislupa.*
Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun pysäköintitalon laajamittaiseen korjaustyöhön ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa.	Yhden tai useamman asuinrakennuksen pysäköinnin järjestämiseen tarkoitetun pysäköintitalon laajamittaiseen korjaustyöhön ryhtyvän on huolehdittava, että pysäköintitaloon suunnitellaan ja asennetaan sähköajoneuvojen latauspistevalmius siten, että jokaiseen pysäköintipaikkaan voidaan myöhemmin asentaa latauspiste, jos kyse on sellaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseen on haettava *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen *rakentamislupa*.
11 §	11 §
Uuden rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä	*Uuden rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä*
Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennukseen suunnitellaan ja asennetaan rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä, jos kyse on sellaisesta uudesta muusta rakennuksesta kuin asuinrakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupa. Automaatio- ja ohjausjärjestelmä on asennettava sellaiseen rakennukseen, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen	Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennukseen suunnitellaan ja asennetaan rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä, jos kyse on sellaisesta uudesta muusta rakennuksesta kuin asuinrakennuksesta, jonka rakentamiseen on haettava *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukainen rakentamislupa. Automaatio- ja ohjausjärjestelmä on asennettava sellaiseen rakennukseen, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn ti-

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia, ja rakennukseen, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia.	lojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia, ja rakennukseen, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia.
12 §	12 §
Korjaus- ja muutostyön kohteena olevan rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä	*Korjaus- ja muutostyön kohteena olevan rakennuksen varustaminen rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmällä*
Haettaessa maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaista rakennuslupaa tai 126 §:n mukaista toimenpidelupaa lämmitys- tai ilmastointijärjestelmän korjaus- ja muutostyöhön muussa rakennuksessa kuin asuinrakennuksessa, rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennukseen suunnitellaan ja asennetaan rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä. Automaatio- ja ohjausjärjestelmä on asennettava sellaiseen rakennukseen, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia, ja rakennukseen, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia.	Haettaessa *kaavoitus- ja rakentamislain 208 §:n* mukaista *rakentamislupaa* lämmitys- tai ilmastointijärjestelmän korjaus- ja muutostyöhön muussa rakennuksessa kuin asuinrakennuksessa, rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennukseen suunnitellaan ja asennetaan rakennuksen automaatio- ja ohjausjärjestelmä. Automaatio- ja ohjausjärjestelmä on asennettava sellaiseen rakennukseen, jonka lämmitysjärjestelmän tai yhdistetyn tilojen lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia, ja rakennukseen, jonka ilmastointijärjestelmän tai yhdistetyn ilmastointi- ja ilmanvaihtojärjestelmän nimellisteho on yli 290 kilowattia.
17 §	17 §
Valvontaviranomainen	*Valvontaviranomainen*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa maankäyttö- ja rakennuslain perusteella luvanvaraisten hankkeiden valvonnan yhteydessä 5, 6, 8 ja 11–13 §:n noudattamista. Valvontaan sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslakia. Tämän lain noudattamisen valvonnassa kunnan rakennusvalvontaviranomainen saa kuitenkin käyttää mainitussa laissa säädetyistä pakkokeinoista vain 182 ja 183 §:ssä säädettyjä.	Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa *kaavoitus- ja rakentamislain* perusteella luvanvaraisten hankkeiden valvonnan yhteydessä 5, 6, 8 ja 11–13 §:n noudattamista. Valvontaan sovelletaan *kaavoitus- ja rakentamislakia.* Tämän lain noudattamisen valvonnassa kunnan rakennusvalvontaviranomainen saa kuitenkin käyttää mainitussa laissa säädetyistä pakkokeinoista vain *316 ja 317 §:ssä* säädettyjä.
21 §	21 §
Perittävät maksut	*Perittävät maksut*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Kunnan 17 §:n nojalla suorittamasta valvonnasta perittäviin maksuihin sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään.	Kunnan 17 §:n nojalla suorittamasta valvonnasta perittäviin maksuihin sovelletaan, mitä *kaavoitus- ja rakentamislain 240 §:ssä* säädetään.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____

8.

Laki

uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) 2 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentin 10 kohta, 6 §:n 1 momentin 10 kohta ja 9 §:n 1 momentin 8 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
2 §	2 §
Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	*Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Tätä lakia sovelletaan tässä laissa erikseen mainittuihin ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), luonnonsuojelulain (1096/1996), muinaismuistolain (295/1963), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005), lannoitevalmistelain (539/2006), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015), muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus), ilmailulain (864/2014), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977), Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004), sähkömarkkinalain (588/2013), päästökauppalain (311/2011), tuulivoiman kompensaatioalueista annetun lain (490/2013), aluevalvontalain (755/2000), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) ja painelaitelain (1144/2016) mukaisiin lupamenettelyihin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, siten kuin jäljempänä tässä laissa tarkemmin säädetään.	Tätä lakia sovelletaan tässä laissa erikseen mainittuihin ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), luonnonsuojelulain (1096/1996), muinaismuistolain (295/1963), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005), lannoitevalmistelain (539/2006), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015), muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus), ilmailulain (864/2014), *kaavoitus- ja rakentamislain (/20)*, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977), Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004), sähkömarkkinalain (588/2013), päästökauppalain (311/2011), tuulivoiman kompensaatioalueista annetun lain (490/2013), aluevalvontalain (755/2000), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) ja painelaitelain (1144/2016) mukaisiin lupamenettelyihin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, siten kuin jäljempänä tässä laissa tarkemmin säädetään.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki

5 §

Yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuden piirissä olevat lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Yhteyspisteviranomaisen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua neuvontavelvollisuutta sovelletaan:

— — — — — — — — — — — — — — —

10) maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitusmenettelyyn, 125 §:n mukaiseen rakennuslupamenettelyyn, 126 §:n mukaiseen toimenpidelupamenettelyyn sekä 127 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn, 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn, 161 §:n mukaiseen menettelyyn yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta ja 174 §:n mukaiseen poikkeamispäätösmenettelyyn;

— — — — — — — — — — — — — — —

6 §

Sähköiseen asiointiin ja neuvontaan sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Tässä luvussa säädettyä sähköistä asiointia ja neuvontaa sovelletaan:

— — — — — — — — — — — — — — —

10) maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaiseen rakennuslupamenettelyyn, 126 §:n mukaiseen toimenpidelupamenettelyyn sekä 127 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn sekä 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja 174 §:n mukaiseen poikkeamispäätösmenettelyyn, jos ne käsitellään 125 §:n mukaisen rakennuslupamenettelyn yhteydessä;

— — — — — — — — — — — — — — —

9 §

Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt

Tässä luvussa säädettyjä määräaikoja sovelletaan:

Ehdotus

5 §

Yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuden piirissä olevat lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Yhteyspisteviranomaisen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua neuvontavelvollisuutta sovelletaan:

— — — — — — — — — — — — — — —

10) *kaavoitus- ja rakentamislain* mukaiseen kaavoitusmenettelyyn, *198 §:n* mukaiseen *rakentamislupamenettelyyn*, *207 §:n §:n* mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn, *207 §:n* mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn, *173 §:n* mukaiseen menettelyyn yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta ja *209 §:n* mukaiseen *poikkeamislupamenettelyyn;*

— — — — — — — — — — — — — — —

6 §

Sähköiseen asiointiin ja neuvontaan sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt

Tässä luvussa säädettyä sähköistä asiointia ja neuvontaa sovelletaan:

— — — — — — — — — — — — — — —

10) *kaavoitus- ja rakentamislain 198 §:n* mukaiseen *rakentamislupamenettelyyn*, *207 §:n* mukaiseen purkamislupamenettelyyn ja purkamisilmoitusmenettelyyn sekä *202 §:n* mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja *209 §:n* mukaiseen *poikkeamislupamenettelyyn*, jos ne käsitellään *198 §:n* mukaisen *rakentamislupamenettelyn* yhteydessä;

— — — — — — — — — — — — — — —

9 §

Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt

Tässä luvussa säädettyjä määräaikoja sovelletaan:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
8) maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaiseen rakennuslupamenettelyyn, 126 §:n mukaiseen toimenpidelupamenettelyyn ja 127 §:n mukaiseen purkamislupamenettelyyn sekä 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja 174 §:n mukaiseen poikkeamispäätösmenettelyyn, jos ne käsitellään 125 §:n mukaisen rakennuslupamenettelyn yhteydessä;	8) *kaavoitus- ja rakentamislain 198 §:n* mukaiseen *rakentamislupamenettelyyn* ja *207 §:n* mukaiseen purkamislupamenettelyyn sekä *202 §:n* mukaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn ja *209 §:n* mukaiseen *poikkeamislupamenettelyyn*, jos ne käsitellään *198 §:n* mukaisen *rakentamislupamenettelyn* yhteydessä;
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
	————
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	————

9.

Laki

rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 2 §:n 2 ja 3 momentti, 13 § ja 15 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 15 §:n 1 momentti laissa 1085/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
2 §	2 §
Soveltamisala	*Soveltamisala*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).	Rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään *kaavoitus- ja rakentamislaissa (/20).*
Tätä lakia sovelletaan kuitenkin 2 momentin estämättä myös 2 momentissa tarkoitetulla alueella, jos:	Tätä lakia sovelletaan kuitenkin 2 momentin estämättä myös 2 momentissa tarkoitetulla alueella, jos:
1) kohteella on valtakunnallista merkitystä;	1) kohteella on valtakunnallista merkitystä;
2) kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai	2) *kohde ei sovellu suojeltavaksi kaavoitus- ja rakentamislailla* ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai
3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi.	3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on *2 momentissa tarkoitetun kaavan vanhentumisesta tai viivästymisestä johtuvia erityisiä syitä*.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
13 §	13 §
Korvaukset	*Korvaukset*
Jos suojelusta tai 6 §:ssä tarkoitetusta vaarantamiskiellosta aiheutuu rakennuksen omistajalle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. *Valtiota korvausasiassa edustaa ympäristöministeriö*.	*Jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, rakennuksen omistajalla on oikeus saada siitä johtuvasta haitasta ja vahingosta täysi korvaus valtiolta. Valtio on velvollinen korvaamaan omistajalle myös sellaisen vähäistä suuremman haitan ja vahingon, joka johtuu suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen hoitoa koskevista toimenpiteistä. Kaa-*
Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota maankäyttö- ja rakennuslain mukai-	

Voimassa oleva laki

sesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto.

Mitä tässä luvussa säädetään rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen, koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. Kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata.

15 §

Korvauksen määrääminen

Ympäristöministeriön on pyrittävä sopimaan korvaukseen oikeutetun kanssa korvauksen määrästä. Ennen kirjallisen sopimuksen tekemistä ministeriön on kuultava Museovirastoa.

— — — — — — — — — — — — — — —

Ehdotus

voitus- ja rakentamislain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvia kustannuksia ei korvata.

Jos 1 momentin mukaista haittaa tai vahinkoa on aiheutunut 6 §:ssä tarkoitetusta vaarantamiskiellosta tai sitä täydentävistä määräyksistä eikä rakennusta ole suojeltu, omistajalla on oikeus saada täysi korvaus valtiolta.

Mitä *1–2 momentissa* säädetään rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen, koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa, *jos oikeus on syntynyt ennen suojelua tai vaarantamiskieltoa koskevan päätöksen antamista*.

Valtion korvausvelvollisuus ei seurakuntia lukuun ottamatta koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

15 §

Korvauksen määrääminen

Rakennuksen omistaja tai 13 §:n 3 momentissa tarkoitettu oikeudenhaltija voi vaatia korvausta ympäristöministeriöltä, joka edustaa valtiota asiassa. Ympäristöministeriön on pyrittävä sopimaan korvaukseen oikeutetun kanssa korvauksen määrästä. Ennen kirjallisen sopimuksen tekemistä ministeriön on kuultava Museovirastoa.

— — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 *Rakennuksen suojelua koskevaan asiaan, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 2 §:n 3 momenttia.*

Korvauksen määräämistä koskevaan hakemukseen, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää. Lisäksi sellaiseen korvauksen määräämistä koskevaan asiaan, joka perustuu ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn suojelua koskevaan

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	päätökseen, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:ää, vaikka hakemus olisi tehty tämä lain voimaantulon jälkeen.

_____

10.

Laki

kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 23 a §, 33 ja 34 §, 53 §:n 2 momentti, 118 §, 122 §:n 3 momentti, 123 §, 141 §:n 2 momentti, 154 §:n 3 momentti, 154 a§:n 1 momentti, 162 §:n 2 momentti, 168 §:n 4 momentti ja 185 §:n 1 momentti sellaisina kuin niistä ovat 23 a § ja 154 a §:n 1 momentti laissa 477/2004, 33 ja 34 § sekä 53 §:n 2 momentti laissa 914/2011, 118 §, 122 §:n 3 momentti, 123 §:n 1 momentti, 141 §:n 2 momentti, 168 §:n 4 momentti ja 185 §:n 1 momentti laissa 322/1999, 154 §:n 3 momentti laissa 463/2018, 162 §:n 2 momentti laissa 1159/2005 ja

lisätään lakiin uusi 27 a ja 200 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
23 a §	23 a §
Yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue tulee tai on tullut kunnan omistukseen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 93, 94 tai 218 §:n nojalla sekä että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että alue vapautuu niistä 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin *tai maankäyttö- ja rakennuslain 107 §:n* nojalla.	Yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka *että alue on tullut kunnan omistukseen kaavoitus- ja rakentamislain 163 tai [MRL 218 § vastaava §] §:n nojalla tai kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n nojalla suoritetulla lunastuksella ja että kiinteistöt*, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuu niistä 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla. *Jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuu asemakaavassa katualueeksi osoitetusta alueesta, se vapautuu vastaamasta emäkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä, kun katualue muodostetaan yleiseksi alueeksi.*
	27 a §
(Uusi)	*Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva panttioikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuuoikeus ja oikeus ottaa maa-aineksia ja muu näihin verrattava oikeus raukeaa ja alueeseen kohdistuva kulkuyhteyttä varten perustettu rasite ja tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetun lain*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	(983/1976) 4 §:ssä tarkoitettu kulkuoikeusrasite lakkaa, kun katualue muodostetaan yleiseksi alueeksi. *Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva vuokraoikeus voidaan määrätä jäämään voimaan, jos se ei haittaa alueen käyttämistä katuna. Alueeseen kohdistuva muu kuin 1 momentissa tarkoitettu erityinen oikeus tai rasite jää voimaan, jollei sitä poisteta toimituksessa.* *Yleiseksi alueeksi muodostettua katualuetta saadaan käyttää kulkemiseen katualueeseen kohdistuvan kulkuyhteyttä varten perustetun rasitteen tai kulkuoikeusrasitteen lakkaamisesta huolimatta.*
33 §	33 §
Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö saadaan muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset. Lisäksi on katsottava, ettei vaikeuteta kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä, jos lohkominen koskee:	Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö saadaan muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää *kaavoitus- ja rakentamislaissa* sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset. Lisäksi on katsottava, ettei vaikeuteta kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä, jos lohkominen koskee:
1) oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitettua aluetta;	1) oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitettua aluetta;
2) maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta;	2) *kaavoitus- ja rakentamislain 52 §:ssä tarkoitettua erityisharkinta-aluetta*;
3) aluetta, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten; tai	3) aluetta, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten; tai
4) maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaista ranta-aluetta, jolla ei ole voimassa sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa rakentamismahdollisuudesta on erityisesti määrätty.	4) *kaavoitus- ja rakentamislain 53* §:n mukaista ranta-aluetta, jolla ei ole voimassa sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa rakentamismahdollisuudesta on erityisesti määrätty.
Rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala saadaan 1 momentin estämättä lohkoa kiinteistöksi, jos	Rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala saadaan 1 momentin estämättä lohkoa kiinteistöksi, jos
1) kunta antaa perustellusta syystä suostumuksensa lohkomiseen;	1) kunta antaa perustellusta syystä suostumuksensa lohkomiseen;
2) määräalaa varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kestäessä saadaan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu tai 171 §:n mukainen poikkeus;	2) määräalaa varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kestäessä saadaan *kaavoitus- ja rakentamislain 212 §:n mukainen sijoittamislupa tai 219 §:n mukainen poikkeamislupa;*

Voimassa oleva laki

3) 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla alueella muodostettava kiinteistö on tarkoitettu käytettäväksi maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin mukaiseen rakentamiseen;

4) lohkottavaa aluetta varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kuluessa saadaan muuta kuin tilapäistä rakennusta koskeva rakentamislupa; taikka

5) määräalalle on jo rakennettu asuinrakennus muuta kuin tilapäistä rakennusta koskevan rakennusluvan perusteella, eikä kunta erityisestä syystä vastusta lohkomista.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla rakennuskieltoalueella saadaan määräala lohkomalla siirtää ennestään olevaan kiinteistöön, jollei lohkominen huomattavasti vaikeuta kaavan laatimista.

Jos lohkomisessa syntyy epätietoisuutta siitä, sijaitseeko määräala maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisella ranta-alueella, on toimitusinsinöörin siirrettävä asia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

Sen estämättä, mitä edellä 1–3 momentissa säädetään, määräala asemakaavan sitovan tonttijakoalueen ulkopuolella saadaan lohkomalla muodostaa kiinteistöksi, jos ostaja maakaaren 2 luvun 34 §:n 3 momentin mukaan on menettänyt oikeutensa purkaa kauppa.

34 §

Jos lohkomisen yhteydessä ilmenee, että asianosaisilla on virheellinen käsitys rakentamisen edellytyksistä, toimitusinsinöörin tulee selventää asianosaisille lohkomisen merkitystä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla säädettyjen rakentamisen edellytysten arvioinnissa.

Ehdotus

3) *määräala sijaitsee kaavoitus- ja rakentamislain 52 §:ssä tarkoitetulla erityisharkinta-alueella, jolla on voimassa 213 §:n mukainen alueellinen päätös rakentamisluvan erityisistä edellytyksistä*;

4) 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla alueella muodostettava kiinteistö on tarkoitettu käytettäväksi *kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n 2 momentin* mukaiseen rakentamiseen;

5) lohkottavaa aluetta varten on toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kuluessa saadaan muuta kuin *kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskeva rakentamislupa*; taikka

6) määräalalle on jo rakennettu asuinrakennus *muun kuin kaavoitus- ja rakentamislain 188 §:ssä tarkoitettua väliaikaista rakennusta koskevan rakentamisluvan perusteella*, eikä kunta erityisestä syystä vastusta lohkomista.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla rakennuskieltoalueella saadaan määräala lohkomalla siirtää ennestään olevaan kiinteistöön, jollei lohkominen huomattavasti vaikeuta kaavan laatimista.

Jos lohkomisessa syntyy epätietoisuutta siitä, sijaitseeko määräala *kaavoitus- ja rakentamislain 53* §:n mukaisella ranta-alueella, on toimitusinsinöörin siirrettävä asia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

Jos määräala sijaitsee asemakaavan tonttijakosuunnitelma-alueen ulkopuolella ja ostaja on menettänyt oikeutensa purkaa kauppa maakaaren 2 luvun 34 §:n 3 momentin nojalla, määräala saadaan muodostaa lohkomalla kiinteistöksi sen estämättä, mitä edellä 1-3 momentissa säädetään.

34 §

Jos lohkomisen yhteydessä ilmenee, että asianosaisilla on virheellinen käsitys rakentamisen edellytyksistä, toimitusinsinöörin tulee selventää asianosaisille lohkomisen merkitystä *kaavoitus- ja rakentamislaissa* tai sen nojalla säädettyjen rakentamisen edellytysten arvioinnissa.

53 §	53 §
Toimitettaessa halkominen asemakaava-alueen ulkopuolella on ne kiinteistöt, joihin tulee kuulumaan rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia, muodostettava mahdollisuuksien mukaan siten, että ne täyttävät maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset.	Toimitettaessa halkominen asemakaava-alueen ulkopuolella on ne kiinteistöt, joihin tulee kuulumaan rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia, muodostettava mahdollisuuksien mukaan siten, että ne täyttävät *kaavoitus- ja rakentamislaissa* ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset.
118 §	118 §
Rakennusmaan järjestelyssä kunnalle erotetaan päältäpäin maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:ssä mainitut yleiset alueet, jotka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan tarpeisiin siltä osin kuin ne eivät ole ennestään kunnan omistuksessa.	Rakennusmaan järjestelyssä kunnalle erotetaan päältäpäin *kaavoitus- ja rakentamislain 103 §:n 5 -kohdassa* mainitut yleiset alueet, jotka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan tarpeisiin siltä osin kuin ne eivät ole ennestään kunnan omistuksessa.
122 §	122 §
Kunta, kuntayhtymä tai valtio saa toimituksessa lunastaa asemakaavassa sen tarpeisiin osoitetun maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaisen yleisen alueen tai yleisen rakennuksen tontin sikäli kuin aluetta ei ole erotettava kunnalle tämän lain 118 §:n mukaisesti.	*Kunta, valtio tai kuntayhtymä saa toimituksessa lunastaa asemakaavassa sille yleisiin tarpeisiin osoitetun kaavoitus- ja rakentamislain 164 §:n mukaisen alueen tai sille yleisiin tarpeisiin tarkoitetun yleisen rakennuksen rakennuskorttelin, korttelin osan, esitontin, tontin tai muun rakennuspaikan sikäli kuin aluetta ei ole erotettava kunnalle tämän lain 118 §:n mukaisesti. Lisäksi kunta, kuntayhtymä tai valtio saa hankkia toimituksessa lunastamalla omistusoikeuden tai erityisen oikeuden maanalaiseen kolmiulotteiseen tilaan tai rajoittaa toisen oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeutta taikka lakkauttaa erityisen oikeuden, jos se on tarpeen asemakaavassa kunnan, valtion tai kuntayhtymän tarpeisiin osoitettua maanalaista rakentamista varten.*
123 §	123 §
Katualueen määrä, joka kunnalla on oikeus saada maankäyttö- ja rakennuslain mukaan korvauksetta, määrätään noudattaen, mitä siitä sanotussa laissa säädetään. Laskelmaa tehtäessä koko järjestelyalue kuitenkin rinnastetaan yhdelle maanomistajalle kuuluvaan alueeseen ja laskelmasta jätetään pois kunnan omistamat alueet.	*Kumotaan*

Edellä 118 §:ssä tarkoitetuista alueista, lukuun ottamatta tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuja kunnan omistukseen tai hallintaan korvauksetta siirtyviä alueita, järjestelyn osakkailla on oikeus saada kunnalta korvaus, joka jaetaan osakkaiden kesken jakoperusteen mukaan. Korvauksen määräämistä varten alueet arvioidaan niillä ennen kaavan laatimispäätöksen tekemistä olleen arvon mukaan lisättynä sillä arvon nousulla, joka sanotun ajankohdan jälkeen on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka vuoksi järjestely suoritetaan.	*Järjestelyn osakkailla on oikeus saada 118 §:ssä tarkoitetuista alueista kunnalta korvaus,* joka jaetaan osakkaiden kesken jakoperusteen mukaan. Korvauksen määräämistä varten alueet arvioidaan niillä ennen kaavan laatimispäätöksen tekemistä olleen arvon mukaan lisättynä sillä arvon nousulla, joka sanotun ajankohdan jälkeen on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka vuoksi järjestely suoritetaan.
141 §	141 §
Sellainen 1 momentissa tarkoitettu yhteinen alue tai sen osa, joka sijaitsee asemakaava-alueella ja joka kunnalla olisi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla oikeus lunastaa ilman erityistä lupaa, voidaan jaossa määrätä kunnan lunastettavaksi.	Sellainen 1 momentissa tarkoitettu yhteinen alue tai sen osa, joka sijaitsee asemakaava-alueella ja joka kunnalla olisi *kaavoitus- ja rakentamislain* nojalla oikeus lunastaa ilman erityistä lupaa, voidaan jaossa määrätä kunnan lunastettavaksi.
154 §	154 §
Rakennusrasitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 158 §:ssä.	Rakennusrasitteista säädetään *kaavoitus- ja rakentamislain 292* §:ssä.
154 a §	154 a §
Ranta-asemakaava-alueella olevan kiinteistön hyväksi perustetaan toisen rekisteriyksikön alueelle rasitteena muu kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus maankäyttö- ja rakennuslain 75 §:ssä tarkoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen niitä kiinteistöjä varten, joiden käyttöön alue on kaavassa osoitettu. *Sama koskee maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n 2 momentin mukaisia alueita.*	Ranta-asemakaava-alueella olevan kiinteistön hyväksi perustetaan toisen rekisteriyksikön alueelle rasitteena muu kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus *kaavoitus- ja rakentamislain 56* §:ssä tarkoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen niitä kiinteistöjä varten, joiden käyttöön alue on kaavassa osoitettu.
162 §	162 §
Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei kuitenkaan ole siltä osin kuin on sovittu tai edellytetty, ettei korvausta makseta. Ranta-asemakaavan taikka maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999) kumotun rakennuslain (370/1958) nojalla vahvistetun rantakaavan mukaiseen yhteiskäyttöalueeseen kohdistuvan rasiteoikeuden perustamisesta alueen	Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei kuitenkaan ole siltä osin kuin on sovittu tai edellytetty, ettei korvausta makseta. *Ranta-asemakaavan taikka kaavoitus- ja rakentamislakia aikaisemman lainsäädännön nojalla voimaan tulleen ranta-asemakaavan tai rantakaavan* mukaiseen yhteiskäyttöalueen

omistajalla ei ole oikeutta korvaukseen kaavan voimaantulon jälkeen luovuttamansa rakennuspaikan osalta, ellei oikeutta siihen ole luovutuskirjassa nimenomaan pidätetty.	seen kohdistuvan rasiteoikeuden perustamisesta alueen omistajalla ei ole oikeutta korvaukseen kaavan voimaantulon jälkeen luovuttamansa rakennuspaikan osalta, ellei oikeutta siihen ole luovutuskirjassa nimenomaan pidätetty.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
168 §	168 §
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Toimituksesta, joka suoritetaan suunnittelutarvealueella, maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisella ranta-alueella, oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan alueella taikka alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, lähetetään asianomaiselle kunnalle kutsukirje siinäkin tapauksessa, ettei kunta ole toimituksessa asianosaisena.	Toimituksesta, *joka suoritetaan erityisharkinta-alueella, kaavoitus- ja rakentamislain 53 §:n mukaisella ranta-alueella*, oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan alueella taikka alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, lähetetään asianomaiselle kunnalle kutsukirje siinäkin tapauksessa, ettei kunta ole toimituksessa asianosaisena.
185 §	185 §
Uusi rekisteriyksikön raja on täsmällisesti määrättävä ja merkittävä pysyvästi maastoon. Rajan paikka voidaan kuitenkin jättää maastoon merkitsemättä asemakaava-alueella, lukuun ottamatta maankäyttö- ja rakennuslain 10 luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, sekä erityisistä syistä muuallakin, jos merkitseminen ei ole tarpeen kiinteistöjaotuksen selvyyden vuoksi eikä muodostettavan kiinteistön omistaja merkitsemistä vaadi. Myös selvä luonnollinen raja voidaan jättää merkitsemättä maastoon. Jollei vedessä olevaa rajaa voida sopivasti rajamerkein osoittaa, merkitään se yksinomaan kartalle.	Uusi rekisteriyksikön raja on täsmällisesti määrättävä ja merkittävä pysyvästi maastoon. Rajan paikka voidaan kuitenkin jättää maastoon merkitsemättä asemakaava-alueella, lukuun ottamatta *kaavoitus- ja rakentamislain 8* luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, sekä erityisistä syistä muuallakin, jos merkitseminen ei ole tarpeen kiinteistöjaotuksen selvyyden vuoksi eikä muodostettavan kiinteistön omistaja merkitsemistä vaadi. Myös selvä luonnollinen raja voidaan jättää merkitsemättä maastoon. Jollei vedessä olevaa rajaa voida sopivasti rajamerkein osoittaa, merkitään se yksinomaan kartalle.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
200 a §	200 a §
Uusi	*Kunnan on korvattava vahinko, joka oikeuden haltijalle aiheutuu 27 a §:n 1 momentissa tarkoitetun oikeuden raukeamisesta.*
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.
	_____

11.

Laki

kiinteistökiinteistörekisterilain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laissa 323/1999 ja osaksi laissa 903/2013 seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
5 §	5 §
Kiinteistörekisteriä pitää Maanmittauslaitos sen mukaan kuin Maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää. Asemakaava-alueella, lukuun ottamatta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 10 luvussa tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Jos kunnassa on useita kiinteistöinsinöörejä, kunnan tulee määrätä, kenen heistä on toimittava kiinteistörekisterin pitäjänä.	Kiinteistörekisteriä pitää Maanmittauslaitos sen mukaan kuin Maanmittauslaitoksen keskushallinto määrää. Asemakaava-alueella, lukuun ottamatta *kaavoitus- ja rakentamislain 8 luvussa* tarkoitettua ranta-asemakaava-aluetta, kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Jos kunnassa on useita kiinteistöinsinöörejä, kunnan tulee määrätä, kenen heistä on toimittava kiinteistörekisterin pitäjänä.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

———

.

12.

Laki

kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain (557/1995) 3 § sellaisena kuin se on laissa 299/20005 seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
3 §	3 §
Kiinteistöinsinöörin tehtävistä on voimassa, mitä niistä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995), kiinteistörekisterilaissa (392/1985) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä niiden nojalla säädetään tai määrätään.	Kiinteistöinsinöörin tehtävistä on voimassa, mitä niistä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995), kiinteistörekisterilaissa (392/1985) ja *kaavoitus- ja rakentamislaissa* sekä niiden nojalla säädetään tai määrätään.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
	_____
	.

13.

Laki

ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 11§:n 2 momentti, 12 § sellaisena kuin se on laissa 1166/2018 ja 13 §:n 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
11 §	11 §
Sijoituspaikan valinta	*Sijoituspaikan valinta*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan: 1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; 2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle; 3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta; 4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus; 5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.	Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan: 1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; 2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle; 3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta; 4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja *voimassa olevan asemakaavan, yleiskaavan tai maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan* osoittama käyttötarkoitus; 5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.
12 §	12 §
Oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa	*Oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa*
Luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.	Luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa *yleiskaava tai maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa*, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.
13 §	13 §
Turvetuotannon sijoittaminen	*Turvetuotannon sijoittaminen*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Tätä pykälää ei sovelleta, jos 1 momentissa tarkoitetut luonnonarvot on otettu huomioon lainvoimaisessa maakuntakaavassa tai *lainvoimaisessa, oikeusvaikutteisessa* yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.	Tätä pykälää ei sovelleta, jos 1 momentissa tarkoitetut luonnonarvot on otettu huomioon lainvoimaisessa maakuntakaavassa tai yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
	_____
	.

14.

Laki

maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maa-aineslain (555/1981) 3 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 134/1999 ja lisätään 4 §:ään uusi 2 momentti sekä yhdistetään nykyiset 2 ja 3 momentit uudeksi 3 momentiksi seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
3 §	3 §
Ainesten ottamisen rajoitukset	*Ainesten ottamisen rajoitukset*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.	Alueella, jolla on voimassa *asemakaava, yleiskaava tai maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa,* on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa *tai sen oikeusvaikutteisessa osassa* varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
4 §	4 §
Luvanvaraisuus	*Luvanvaraisuus*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon.	*Lupa ei ole tarpeen lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvään rakentamista valmistelevaan kaivamiseen tai louhintaan. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 momentin vaatimuksia.*
Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä tällöinkin siten kuin 3 §:n 4 momentissa säädetään. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 ja 2 momentin vaatimuksia, jos kysymyksessä on ottaminen kiinteistönmuodostamislain 2 kohdassa tarkoitetulla yhteisalueella.	Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon.
	Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä tällöinkin siten kuin 3 §:n 4 momentissa säädetään. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 ja 2 momentin vaatimuksia, jos kysymyksessä on ottaminen kiinteistönmuodostamislain 2 kohdassa tarkoitetulla yhteisalueella.

———

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

15.

Laki

ulkoilulain 3 ja 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulkoilulain (606/1973) 3 §:ään uusi 3 momentti ja muutetaan 13 § sellaisena kuin se on laissa 152/1999 seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	3 §
	— — — — — — — — — — — — — — —
	Ulkoilureitti ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista.
13 §	13 §
Milloin ulkoilureitti on otettu maankäyttöja rakennuslaissa tarkoitettuun kaavaan taikka asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten, voidaan ulkoilureittitoimitus pitää noudattaen, mitä tässä luvussa säädetään, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa ole tehty	Milloin ulkoilureitti on otettu *kaavoitus- ja rakentamislaissa* tarkoitettuun *yleis- tai asemakaavaan* taikka asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten, voidaan ulkoilureittitoimitus pitää noudattaen, mitä tässä luvussa säädetään, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa ole tehty.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———

. .

16.

Laki

maastoliikennelain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maastoliikennelain (1710/1995) 15 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
15 §	15 §
Reittisuunnitelma	*Reittisuunnitelma*
	— — — — — — — — — — — — — —
	Reittisuunnitelma ei saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____

17.

Laki

liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 17 § 1 ja 2 momenttia sellaisina kuin ne ovat laissa 572/2018 sekä 18 § sellaisena kuin se on laissa 216/2017 seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
17 §	17 §
Tien suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu	*Tien suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu*
Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana oikeusvaikutteinen kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimiseksi.	Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua *kaavoitus- ja rakentamislain* mukaiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimiseksi.
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on otettava huomioon siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sitä puoltaa. Tiesuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on otettava huomioon siten kuin *kaavoitus- ja rakentamislaissa* säädetään. Yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sitä puoltaa. Tiesuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
18 §	18 §
Yleissuunnitelma	*Yleissuunnitelma*
Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka	Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
maantien sijaintia ja sen vaikutuksia ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai *oikeusvaikutteisessa* yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvun mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta.	maantien sijaintia ja sen vaikutuksia ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvun mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____

18.

Laki

ratalain 10 ja 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ratalain (110/2007) 10 § 1 ja 4 momenttia sellaisina kuin ne ovat laissa 567/2016 sekä 11 § sellaisena kuin se on laissa 262/2017 seuraavasti:

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
10 §	10 §
Rautatiealueen suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu	*Rautatiealueen suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu*
Rautatien rakentamista koskevan yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana *oikeusvaikutteinen* kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleis- tai ratasuunnitelman laatimiseksi.	Rautatien rakentamista koskevan yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman tulee perustua *kaavoitus- ja rakentamislain* mukaiseen kaavaan, jossa rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Alueella, jolla on laadittavana tai muutettavana kaava, voidaan ryhtyä toimenpiteisiin kaavan tavoitteisiin perustuvan yleis- tai ratasuunnitelman laatimiseksi.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Yleissuunnitelmaa tai ratasuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai *oikeusvaikutteista* yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sitä puoltavat. Ratasuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.	Yleissuunnitelmaa tai ratasuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sitä puoltavat. Ratasuunnitelma voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
11 §	11 §
Yleissuunnitelma	*Yleissuunnitelma*
Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka rautatiealueen sijainti ja sen vaikutukset ole jo	Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka rautatiealueen sijainti ja sen vaikutukset ole jo

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai *oikeusvaikutteisessa* yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta.	riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on aina laadittava sellaisissa hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä, jollei se hankkeen luonteesta sekä suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille asetettavista vaatimuksista johtuen ole tarpeetonta.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____

19.

Laki

viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 7 § 2 momenttia sellaisena kuin se on laissa 211/2011 seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
7 §	7 §
Soveltamisalan rajaus ja suhde muuhun lainsäädäntöön	*Soveltamisalan rajaus ja suhde muuhun lainsäädäntöön*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Tämän lain mukaista ympäristöarviointia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen laatimisen yhteydessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman sekä niiden toimenpideohjelmien laatimisen yhteydessä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004).	Tämän lain mukaista ympäristöarviointia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen *ja kaupunkiseutusuunnitelman* laatimisen yhteydessä säädetään *kaavoitus- ja rakentamislaissa (/20)* sekä vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman sekä niiden toimenpideohjelmien laatimisen yhteydessä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004).
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____