

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislaki

Espoon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislaki sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausunnonantajia vastaamaan lausuntopyyntöissä esitettyihin kysymyksiin. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ministeriö on toivonut, että lausunto jäsennetään lausuntopyyntöissä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti. Espoon kaupungin lausunto noudattaa pyydettyä jaottelua ja väliotsikointia.

1 luku Yleiset säännökset

Lakiehdotuksen tavoitteet (1 §) ovat kannatettavat, joskin ne ovat erittäin laajoja kunnan yleisen alueen suunnittelussa, rakentamisessa ja kunnossapidossa ratkaistaviksi. Lain soveltamisalaa koskeva määrittely (2 §) on kuitenkin virheellinen, koska osa lakiehdotuksessa ehdotetusta sääntelystä ulottuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle (9 luku). Lakiehdotuksessa esitetään määritelmiä (3 §), jotka toisivat tarvittavaa selkeyttä suunnitteluun, rakentamiseen ja kunnossapitoon esimerkiksi kanavien ja venesatamien osalta. Osallisten määrittely (3 §:n 14 kohta) on huomattavasti laajempi kuin aiempi tulkinta. Kulttuuriympäristön ja kaupunkikuvan vaalimista koskeva säännös (4 §) ei Espoon kaupungin näkemyksen mukaan kuulu yhdyskuntarakentamislakiin, koska kulttuuriympäristön ja kaupunkikuvan suojelun tulee tapahtua kaavoituksen keinoin. Kunnan yleisen alueen suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito ovat asemakaavan täytäntöönpanoa.

2 luku Viranomaiset

Lakiehdotuksen kunnan tehtäviä koskevan säännöksen (6 §) 2 momentissa käytetty ilmaisu kunnan määräämästä viranomaisesta (valvontaviranomainen) on epäselvä. Tuleeko kunnan määräämän viranomaisen olla monijäseninen toimielin vai voiko hallintosäännössä delegoitua toimivaltaa käyttää viranhaltija? Lakiehdotuksessa määrätään (74 §), että 9 luvun tapauksissa valvontaviranomaisena toimii kunnan monijäseninen toimielin.

3 luku Suunnittelu

Asemakaavasta poikkeamista koskeva säännös (9 §) on erittäin hyvä saada lain tasolle. Suunnittelun yleiset vaatimukset (10 §) muodostavat hyödyllisen luettelon huomioon otettavista seikoista. Mikäli näitä ei kuitenkaan huomioida riittävästi jo kaavoituksessa, on suunnitelmavaiheessa myöhäistä sovittaa yhteen esimerkiksi lumitilaa (toimivuus), eri liikennemuotojen erottelua (turvallisuus) ja katutilan viherrakennetta (viihtyisyys) koskevia vaatimuksia rajoitetussa katutilassa. Suunnittelussa huomioon otettavia seikkoja on määrällisesti paljon, ja luetteloa on syytä arvioida uudelleen. Yleisen alueen suunnitelman tulisi olla asemakaavoitusta kevyempi prosessi. Nyt lakiehdotuksessa edellytetään 13 seikan huomioon ottamista:

- aina huomioitavat viisi seikkaa (toimivuus, turvallisuus, terveellisyys, viihtyisyys sekä sopeutuminen asemakaavan mukaiseen ympäristöön),
- edistettävät kaksi seikkaa (esteettömyys ja käytettävyys) sekä
- lisäksi huomioon otettavat kuusi seikkaa (kunnossapidettävyys, ilmastonmuutokseen ja riskeihin varautuminen, kiertotalous, kulttuuriympäristön arvojen säilyminen, liikkumisen kestävyys sekä luonnon monimuotoisuus).

Yleisen alueen suunnitelman laatimista koskevaan säännökseen (11 §) on kirjattu toivottu rajaus siitä, milloin kunnalla on velvollisuus laatia yleisen alueen suunnitelma.

Yleisen alueen suunnitelman sisältöä koskevan säännöksen (12 §) 3 momentissa esitetään poikkeava vaatimus: muun yleisen alueen kuin katualueen suunnitelmassa tulisi esittää pysyväisluonteisten rakennelmien ja laitteiden *likimääräinen* sijainti alueella.

Suunnitelmaselostuksen laatimisvelvoite (13 §) koskee kaikkia yleisen alueen suunnitelmia. Samoin esitystapaa (14 §), vuorovaikutusmenettelyä (15 §) sekä kuulemista ja hyväksymistä (17 §) koskevat säännökset ulottuvat kaikkiin yleisen alueen suunnitelmiin ilman alueen merkittävyyttä koskevaa alarajaa. Yleisen alueen suunnittelun prosessuaalisen kuormittavuuden lisääntyminen voi etenkin pienissä kunnissa johtaa siihen, että yleisiä alueita arvioidaan aiempaa useammin merkitykseltään vähäisiksi.

Vuorovaikutusmenettelyssä (15 §) kunnan on toimitettava ilmoitus erikseen suunnitelma-alueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille tavallisena tiedoksiantona. Tämä on ongelmallista, koska kiinteistöjen haltijatiedot eivät välttämättä ole kunnan tiedossa. Lisäksi on epäselvää, koskeeko ehdotus myös osaomistajia tai kiinteistön omistavan asunto-osakeyhtiön osakkaita, jos he asuvat osakeomistuksensa perusteella hallitsemassaan huoneistossa, koska 3 §:n 14 kohdan määritelmän mukaan he ovat osallisia.

4 luku Rakentaminen

Lakiehdotuksessa käytetään termiä rakentamisesta huolehtiminen (18 §), joka ei vastuiden ja velvoitteiden näkökulmasta ole sisällöltään riittävän täsmällinen. Lakiehdotuksessa mahdollistetaan sekä kadun (19 §) että yleisen alueen (20 §) rakentamisen lykkääminen kunnan taloudellisesti haastavissa tilanteissa. Katualueen rakentamisesta luopumiselle asetettu kriteeri on kuitenkin liian tiukka (rakentamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat kohtuuttomat kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna).

Yleisten alueiden toteuttamista valmistelevien töiden (21 §) vapauttaminen maisematyöluvan tarpeesta on tervetullut uudistus.

Rakenteiden lujutta ja vakautta koskeva säännös (22 §) on hyvä saada lain tasolle. Koska määräys koskee myös väliaikaisia rakenteita, se ulottuu myös rakennustyön aikaisiin tilapäisratkaisuihin, joiden suunnittelussa ei ole sovellettu yhdyskuntarakentamislain 3 lukua.

Lausuntopyyntöissä pyydettiin ottamaan kantaa katu- ja viheralueiden rakentamiselle asetettavaan määräaikaan. Espoon kaupungin kanta on, ettei rakentamiselle tule asettaa määräaikaa siitä, kun suunnitelma on valmistunut.

5 luku Yleisen alueen käyttöön luovuttaminen ja lakkaaminen

Kadunpitopäätöksen tekemistä koskevassa säännöksessä (25 §) tiekunnalle ja sen osakkaalle annetaan oikeus vaatia kadunpitopäätöksen tekemistä. Mikäli kunta hylkää vaatimuksen, hylkäävän päätöksen tulisi koskea koko tiekunnan tietä sekä tiekuntaa ja sen osakkaita. Lainkohdassa tulisi lisäksi määritellä määräaika, jonka kuluessa samasta asiasta ei voida tehdä uutta vaatimusta.

6 luku Kunnossapito

Lakiehdotuksessa asetetaan yleisten alueiden kunnossapidolle velvoitteita (30 §). Vaatimus siitä, että kunnossapitotoimissa vaalitaan kulttuuriympäristön arvoja, on erikoinen, koska kunnossapito asemakaavassa yleiseksi alueeksi osoitetulla alueella toteuttaa yleisen alueen suunnitelmissa määriteltyä käyttötarkoitusta.

Kulttuuriympäristön arvojen vaaliminen ja suojelu tulisi tapahtua kaavatasolla.

Katualueen kunnossapitovastuun jakautuminen kunnan ja tontinomistajan välillä (31 § ja 34 §) säilyy pääosin ennallaan. Ehdotetut muutokset ovat kannatettavia.

Taitorakennerekisteriä koskeva velvoite (33 §) on kunnille uusi, mutta tarpeellinen.

Kunnossapitosuunnitelman laatimisvelvoite (36 §) on kunnille uusi. Useat kaupungit laativat kunnossapitosuunnitelman kuitenkin jo ilman nimenomaista lakisääteistä velvoitetta. Vuorovaikutteisen hyväksymismenettelyn (39 § ja 40 §) kautta kunnossapitosuunnitelma velvoittaa myös tontinomistajia.

Kunnossapitosuunnitelmasta poikkeamista koskevat säännökset kohdistuvat kuitenkin vain kuntaan.

7 luku Tekniset verkot

Espoon kaupungilla ei ole kommentoitavaa lakiehdotuksen 7 luvusta (tekniset verkot).

Lausuntopyynnössä pyydettiin ottamaan kantaa teknisten verkkojen lupamenettelyyn teknisten verkkojen sijoittamisessa kunnan yleiselle alueelle. Espoon kaupunki kannattaa esitettyä kunnan myöntämää sijoituslupaa.

8 luku Työ katualueella ja muulla yleisellä alueella

Lakiehdotuksessa mahdollistetaan kunnan yleisiä alueita koskevien käyttömääräysten antaminen (46 §). On hyvä, ettei käyttömääräysten laatimiseen velvoiteta. Pääkaupunkiseudulla on jo aiemmin laadittu kuntien yhteiset ohjeet (PKS-ohjeet). Vuorovaikutusmenettely (47 §) ja käyttömääräysten hyväksymismenettely ovat uusia tehtäviä.

Yleisellä alueella tehtävien töiden ilmoitusmenettelyn (49 §), luvanvaraisuuden (50 §), kieltämisen ja lykkäämisen (51 §) sekä hätätyön (52 §) osalta Espoon kaupungilla ei ole lausuttavaa.

Lausuntopyynnössä pyydettiin erikseen ottamaan kantaa luvussa 8 esitettyyn ehdotukseen säätää nykyisen ilmoitusmenettelyn rinnalle uusi lupamenettely kunnan yleisillä alueilla tehtäville töille. Lisäksi ehdotetaan, että kunnalle annetaan oikeus laatia kunnan yleisiä alueita koskevat käyttömääräykset, siirtää työn aloitusajankohtaa sekä kieltää työ. Espoon kaupunki pitää esitettyjä ehdotuksia kannatettavina etenkin siltä osin, että kunnalle annetaan mahdollisuus ohjata ja lykätä yleisillä alueilla eri toimijoiden toteuttamia töitä, jotta niistä kuntalaisille aiheutuvia haittoja voidaan minimoida.

9 luku Hulevedet

Lakiehdotuksen hulevesiä koskeva sääntely siirtyy lähes sellaisenaan alueidenkäyttölaista, eikä Espoon kaupungilla ole kommentoitavaa lakiehdotukseen.

10 luku Maksut

Käyttömääräysten vastainen toiminta on lakiehdotuksessa määritelty seuraamusmaksun alaiseksi (11 luku), vaikka se luonteeltaan liittyy maksuihin (10 luku). Lakiehdotuksen 46 §:n sekä 49–50 §:n vastainen toiminta tulisi voida käsitellä taksoihin perustuvina maksuina.

11 luku Pakkokeinot ja seuraamukset

Espoon kaupunki viittaa 10 luvun (Maksut) kohdalla esittämäänsä näkemykseen siitä, että käyttömääräysten vastaisen toiminnan seuraamukset tulisi voida toteuttaa taksoihin perustuvina maksuina seuraamusmaksun sijaan.

12 luku Erinäisiä säännöksiä

Lakiehdotuksessa ehdotettu päätöksen toimeenpanokelpoisuus muutoksenhausta huolimatta (82 §) on kannatettava ja muuttaisi huomattavasti nykyistä käytäntöä, jossa esimerkiksi katusuunnitelmassa kunnan on erikseen päätettävä, onko päätös täytäntöön pantavissa ilman lainvoimaa.

Valitusoikeuden rajaaminen suunnitelma-alueen naapurikiinteistöjen omistajiin ja haltijoihin (83 §) on kannatettava.

13 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Espoon kaupungilla ei ole lausuttavaa voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä.

Vesihuoltolain muutokset

Espoon kaupunki kannattaa lakiehdotusta vesihuoltolain 17 c §:n muuttamisesta, jonka mukaan kunta voi valita hulevesivapautushakemukset käsittelevän viranomaisen. Hakemusten käsittely edellyttää asiantuntemusta hulevesijärjestelmien suunnittelusta ja rakentamisesta, rakentamista koskevasta sääntelystä sekä teknisistä piirustuksista.

Nyt kun vesihuoltolakea ja tulevaa yhdyskuntarakentamislakia uudistetaan samanaikaisesti ja molemmat sisältävät keskeisiä hulevesiä koskevia säännöksiä, on perusteltua yhdenmukaistaa velvollisuus liittyä hulevesiviemäriin yhdyskuntarakentamislain mukaiseksi myös vesihuoltolaissa. Näin voitaisiin poistaa suuri osa merkitykseltään vähäisistä mutta työllistävistä hulevesivapautuksista. Joustava, haitan poistamiseen tähtäävä YRL 61 § tulisi nostaa ensisijaiseksi keinoksi puuttua hulevesihaittoihin asemakaava-alueella, vaikka haittaa aiheuttava kiinteistö olisi vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäröinnin alueella. Tämä selkeyttäisi myös useiden lakien ja eri viranomaisten toimivallan nykyistä hajanaisuutta.

Vesihuoltolain hulevesiä koskeva 17 b § tulee muuttaa yhdenmukaiseksi YRL 56 §:n kanssa siten, että liittymisvelvollisuus hulevesiviemäriin koskee vain tilanteita, joissa hulevesiä ei imeytetä: "Kunnan päättämällä vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäröinnin alueella oleva kiinteistö on liitettävä laitoksen hulevesiviemäriin, jos kiinteistön hulevesiä ei voi imeyttää kiinteistöllä asianmukaisesti."

Nykyinen vesihuoltolaki ei kannusta hulevesien imeyttämiseen, vaikka imeyttäminen on käsittelytapana luonnonmukainen ja pohjavesien uudistumisen kannalta olennainen sekä pienentää yleisten hulevesijärjestelmien kapasiteettitarvetta. Hulevesien imeyttämiseen kannustaminen vastaisi yhdyskuntarakentamislain ja monien kuntien hulevesistrategioissa omaksuttua ensisijaisuusperiaatetta. Hulevesiviemärit on mitoitettu kerran kolmessa vuodessa toistuvan rankkasateen

varalle, joten kattava liittyminen kasvattaa poikkeustilanteissa tulvimisriskiä. Ympäristön tila ei parane huleveden johtamisesta hulevesiviemäriin, koska vedet puretaan puhdistamatta ojiin. Hulevesiviemäriin liittäminen voi olla myös haitallista, jos maaperään imeyttämisen sijaan vedet ja niiden mukana kulkeutuvat haitta-aineet kootaan hulevesiviemäriverkostoon, joka purkautuu vesistöihin.

Hulevesiviemärointiin liittyminen on tarpeen alueilla, joilla on paljon katettua pintaa tai joilla on havaittu hulevesiongelmia. Edellä ehdotetun VHL 17 b §:n muutoksen jälkeenkin liittämismuutokset toteutuu näillä alueilla, koska hulevesien käsittely ei ole asianmukainen. Asianmukaisuusvaatimuksen avulla voidaan myös varmistaa, että viemäroinnin rakentamiseen saadaan varoja, jos kunnassa havaitaan merkittäviä hulevesiongelmia tietyllä alueella.

Lakien yhdenmukaistaminen edistäisi lisäksi eri kuntien asukkaiden tasapuolista kohtelua.

Lausuntopyynnössä pyydettiin vastaukset kolmeen kysymykseen. Kysymykset ovat seuraavat:

- A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntarakentamislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on täydennystarpeita. Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?
– Pääosin onnistuneena
- B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?
– Kyllä; tarkenna, mitä vaikutusten arvioinnin osaa tai osia tulisi täydentää tai mitä aihetta koskeva puuttuva arviointi tulisi lisätä.
Vaikutusten arviointi kunnille ehdotettavien lisätehtävien, niiden suorittamiseksi tarvittavan osaamisen parantamisen ja tarvittavien tietojärjestelmien kehittämisen kustannusvaikutuksista on hyvin suuripiirteinen. Lakiehdotuksessa ehdotetaan kunnille lisätehtäviä ja lisätään jo olemassa olevien tehtävien sisältövaatimuksia ottamatta juurikaan kantaa kustannusten kattamiseen. Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on periaatepäätös, ettei kunnille anneta uusia tehtäviä ilman rahoitusta.
- C. Mihin itse näette yhdyskuntarakentamislain keskeisimpien vaikutusten kohdistuvan? Miten kuvailisitte keskeisimpiä vaikutuksia?

Espoon kaupungissa keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat uusien tehtävien suorittamiseen (taylorakennerekisteri, kunnossapitosuunnitelma, mahdolliset käyttömääräykset ja hulevesien hallintasuunnitelmat). Valtaosa lakiehdotuksessa ehdotetuista parannuksista yleisen alueen suunnitteluun, rakentamiseen sekä kunnossapitoon on jo jossain muodossa käytössä Espoossa.

Esityssarja (2 diaa) – erilliseen tiedostoon / Espoon PPT-mallipohjaan

Dia 1: Espoon kokonaiskanta ja keskeiset huomiot lakiluonnokseen

- Espoon kaupungin kaupunkitekniikan keskus pitää ehdotettua lainmuutosta kokonaisuutena kannatettavana.

- Tavoitteet (1 §) ovat kannatettavat, mutta kunnalle kohdistuu hyvin laaja vastuu yleisten alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja kunnossapidossa.
 - Soveltamisalan rajausta (2 §) on Espoon näkemyksen mukaan ongelmallinen, koska osa sääntelystä ulottuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle (9 luku).
 - Määritelmät (3 §) tuovat selkeyttä (mm. kanavat ja venesatamat), mutta osallisten määrittely laajenee merkittävästi ja voi lisätä menettelykuormaa.
 - Kulttuuriympäristöä ja kaupunkikuvaa koskeva vaalimissäädös (4 §) ei Espoon mukaan kuulu yhdyskuntarakentamislakiin, vaan suojelun tulee tapahtua kaavoituksen keinoin.
 - Kunnan valvontaviranomaista koskeva ilmaisu (6 §) on epäselvä (toimielin vai viranhaltija); 9 luvussa (74 §) valvontaviranomaiseksi on rajattu monijäseninen toimielin.
 - Vaikutusten arviointi on pääosin onnistunut, mutta kuntien lisätehtävien kustannusvaikutusten arviointi on liian yleispiirteinen (tehtävät vs. rahoitusperiaate).
-
- Soveltamisala (2 §) kaipaa selkeytystä (myös asemakaava-alueen ulkopuoli).
 - Osallisten piiri laajenee → riski menettelyjen kuormittumisesta.
 - Kulttuuriympäristö (4 §), valvontaviranomainen (6 §) ja kustannusarvio vaativat täsmennystä.
 - Dia 2: Keskeiset muutoskohdat, vaikutukset ja Espoon tarkennukset
 - **Suunnittelu (3 luku):** poikkeaminen asemakaavasta (9 §) hyvä saada lain tasolle, mutta suunnittelun vaatimusten määrä (10 § / 13 seikkaa) voi tehdä prosessista liian raskaan. Kuulemis- ja vuorovaikutusvelvoitteet kaikille suunnitelmille ilman merkittävyysrajaa lisäävät kuormaa; erillistiedoksianto kiinteistöjen haltijoille (15 §) käytännössä hankala.
-
- **Rakentaminen (4 luku):** "rakentamisesta huolehtiminen" (18 §) terminä epätasällinen; rakentamisen lykkäämismahdollisuus (19–20 §) kannatettava, mutta luopumiskriteeri katualueella liian tiukka. Espoo vastustaa määräajan asettamista katu- ja viheralueiden rakentamiselle suunnitelman valmistumisesta.
 - **Käyttöön luovuttaminen (5 luku):** tiekunnan oikeus vaatia kadunpitopäätöstä (25 §) edellyttää tarkennuksia (päätöksen kohdistuminen ja määräaika uusille vaatimuksille).
 - **Kunnossapito (6 luku):** uusia velvoitteita (30 §); taitorakennerekisteri (33 §) tarpeellinen; kunnossapitosuunnitelma (36 §) ja vuorovaikutteinen hyväksyminen velvoittavat myös tontinomistajia (39–40 §), mutta poikkeamissäädökset kohdistuvat vain kuntaan. Kulttuuriympäristöarvojen vaalimisvaatimus nähty kaavatasolle kuuluvaksi.
 - **Tekniset verkot ja työt yleisillä alueilla (7–8 luku):** Espoo kannattaa kunnan myöntämää sijoituslupaa sekä uusia ohjauskeinoja (aloitusajankohdan siirto, kiello) ja käyttömääräyksiä haittojen minimointiin.
 - **Maksut ja seuraamukset (10–11 luku):** käyttömääräysten vastainen toiminta tulisi käsitellä taksoihin perustuvina maksuina, ei seuraamusmaksuna.
 - **Muutoksenhaku (12 luku):** päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus muutoksenhausta huolimatta (82 §) ja valitusoikeuden rajaaminen naapureihin (83 §) ovat kannatettavia.
 - **Vesihuoltolain muutokset:** Espoo kannattaa 17 c §:ää. Ehdotetaan velvollisuuden yhdenmukaistamista hulevesiviemäriin liittymisessä (VHL 17 b § ↔ YRL 56 §) ja

kannustamista hulevesien imeytykseen, mikä vähentää kapasiteettitarvetta ja tulvimisriskiä.