

**373 Jyväskylän kaupungin lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki**

D/14273/03.02/2021

Asian valmistelijat Mervi Vallinkoski, puh. 050 584 8822, Tuula Smolander puh. 050 590 1032, Onni Oikari puh. 050 377 6017, Paula Hartman puh. 040 537 2454, Juha Kantanen puh. 014 266 5082, Arto Sipinen puh. 050 442 1475, Janne Hartman puh. 050 592 4617, Vesa Kantokoski puh. 050 3006556 ja Päivi Pietarinen puh. 050 5260436

Ympäristöministeriö käynnisti maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistuksen vuonna 2018. Valmistelu on jatkunut yli hallituskauden. Ympäristöministeriö asetti työryhmän ja sille tehtäväksi valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän linjausten pohjalta ehdotuksen uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi. Lain nimeksi ollaan ehdottamassa kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL).

Ympäristöministeriö pyytää lakiluonnoksesta lausuntoja 7.12.2021 mennessä.

Ympäristöministeriön mukaan lakiesityksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta.

Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotus on valtaisa lakiuudistuskokonaisuus, jolla on monella tavoin merkittäviä vaikutuksia kunnan toimintaan. Lailla ohjataan niin alueidenkäytön suunnittelua, maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista sekä rakentamisen ohjausta. Lausunnolla ollut kokonaisuus on sivumäärältäänkin huomattavan laaja, lähes 800-sivuinen. Lausuntoon on koottu kaupungin näkökulmasta keskeiset huomiot, erityisesti siltä osin kuin on tunnistettu kaupungin näkökulmasta keskeisiä sisältöjä.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on käsitellyt asiaa [9.11.2021/23](#) ja kaupunkirakennelautakunta [23.11.2021/242](#).

**Kaupunginhallituksen lausunto**

Kaupunginhallitus esittää tässä lausunnossa kantansa seuraavista kaavoitus- ja rakentamislain sisällöistä:

- Yleisiä näkökulmia Jyväskylän kaupungin kannalta
- Maakuntakaava
- Kaupunkiseutusuunnitelma
- Yleis- ja asemakaavat, selvitykset sekä vaikutusten arviointi
- Osallistuminen ja vuorovaikutus sekä asemakaavan laatimisaloite
- Maapolitiikka

- Tonttijaot ja kiinteistönmuodostus
- Yleiset alueet
- Rakentaminen
- Rakentamisen lupajärjestelmä
- Rakennusvalvonnan järjestäminen
- Digitaalinen tietosisältö
- Siirtymäsäännökset
- ELY-keskuksen valvontatehtävän laajeneminen
- Haitankorvaukset
- Muutoksenhaku

### **Yleisiä näkökulmia Jyväskylän kaupungin kannalta**

Jyväskylän kaupunki pitää tärkeänä, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarpeita on ryhdytty tarkastelemaan. Myös kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksen päätavoitteet ovat kannatettavia. Lain valmistelua on tehty kiitettävällä tavalla yhteistyössä mm. kuntien kanssa. Jyväskylän kaupunki on ollut mukana lakivalmistelussa muun muassa osallistumalla kuntakaavasimulaatioon, jossa testattiin esillä ollutta mallia yhdestä kuntakaavatasosta.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että esitetty kaavoitus- ja rakennuslakiehdotus pitää sisällään hyviä ehdotuksia, mutta siinä on myös paljon ei-toivottavia ja lisäselvennystä kaipaavia sisältöjä. Kokonaisuutena huolena on se, että ehdotettu laki toisi tullessaan lukuisia muutoksia kuntien toimintoihin, kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen prosesseihin ja sitä kautta kaupungin resursseihin.

Lakiehdotus pitää sisällään lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat kunnille nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä sekä selvitysvelvoitteiden laajentumista. Lakiehdotuksessa ei toisaalta taas ole tunnistettavissa sellaisia sisältöjä, jotka merkittävässä määrin sujuvoittaisivat alueidenkäytön tai rakentamisen ohjauksen suunnittelu- ja lupaprosesseja. Lakiuudistuksen toimeenpano tarkoittaa tarvetta lisätä sekä henkilö- että palvelujen ostoresursseja ainakin rakennusvalvonnan, kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin sekä tietojärjestelmien kehittämiseen. Kuten kunnilla yleensä, myös Jyväskylän kaupungilla on ollut vaikeuksia saada rekrytoitua riittävästi uutta henkilöstöä.

On myös huomattava, että samanaikaisesti kaavoitus- ja rakentamislain kanssa on ollut valmisteilla useita merkittäviä lakikokonaisuuksia, kuten luonnonsuojelulaki ja lunastuslaki. Rakennetun ympäristön valtakunnallisesti tietojärjestelmästä (RYTJ) on tarkoitus myös laatia oma lakinsa. Lakiuudistuksia ei voida tarkastella toisistaan irrallisina palasina, ja niiden kokonaisvaikutuksia tulisi pohtia kattavammin erityisesti niiden kunnille aiheuttamien velvoitteiden näkökulmasta.

Monia lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita voidaan saavuttaa jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain keinoin ja myös lainsäädännölle vaihtoehtoisia

tapoja niiden edistämiseen olisi varmasti löydettävissä. Pakottavia lain korjaamistarpeita voitaisiin toteuttaa esitettyä hallittavampina ja rajatuimpina kokonaisuuksina. Tämä olisi kaupungin näkökulmasta joustavampi sekä paremmin hallittavissa oleva muutosten tekotapa.

### **Maakuntakaava**

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Jyväskylän kaupunki on huolissaan siitä, että muun muassa luonnonvarojen kestävä käyttö tai energiahuollon kannalta keskeiset maankäytön ratkaisut eivät enää kuuluisi maakuntakaavoituksella ohjattaviin asiakokonaisuuksiin. Maakuntakaavoituksen sisällön kaventuminen heijastuisi kuntakaavoitukseen lisääntyvinä sisältövaatimuksina, jotka toisivat mukanaan mm. laajempia selvitystarpeita. Myös yli kuntarajojen ulottuvien ratkaisujen vaikutusten arviointi voi jäädä puutteelliseksi.

Ympäristöministeriö esittää lausuntopyynnössään kysymyksen koskien maakuntakaavan vaihtoehtoista mallia. Sen oleellisin ero lakiehdotukseen olisi, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa. Jyväskylän kaupunki pitää tätä mallia kannatettavampana kuin lakiehdotuksessa esitettyä.

### **Kaupunkiseutusuunnitelma**

Lakiehdotuksessa esitetään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään lisättäväksi kaupunkiseutusuunnitelma, joka olisi pakollinen seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle, mukaan lukien Jyväskylän seudulle.

Kaupunkiseutusuunnitelmalle ei asetettaisi laadullisia sisältövaatimuksia eikä se olisi oikeusvaikutteinen. Kaupunkiseutusuunnitelmaa koskisivat pääosin samat osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset kuin kaavojakin.

Perusteluteksteissä todetaan, että kaupunkiseutusuunnitelma vastaisi pääpiirteissään nykyisiä seuduille laadittavia MAL-kehityskuvasuunnitelmia ja rakennemalleja. Jyväskylän seudulla on käynnistymässä MAL-sopimuksen mukaisen kehityskuvan laadinta. Tämä sopimusperusteinen suunnitelma on verrokkiseutujen kokemusten hyvin toiminut maankäytön, asumisen ja liikenteen suurten linjojen ohjaajana sekä yhteisen seudullisen näkemyksen pohjana. Uusi lakiehdotus toisi tähän lähinnä kaavojen prosessia vastaavat muodollisuudet sekä valitusmahdollisuuden. Tämä lisäisi seudulliseen suunnitteluun vaadittavia resursseja vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyjen lisääntyessä. Kaupungin näkökulma on, että nykyisellä sopimusperusteisella MAL-suunnittelulla on mahdollista hyvin saavuttaa seudulliselle suunnittelulle asetetut tavoitteet eikä lakiin tulisi esittää tällaista uutta suunnittelutasoa.

### **Yleis- ja asemakaavat, selvitykset sekä vaikutusten arviointi**

Lakiehdotus pitää sisällään muutamia kannatettavia sisältöjä, joilla voidaan sujuvoittaa kaavoitusprosesseja. Näitä ovat mm. mahdollisuus yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittelyyn sekä mahdollisuus siirtää päätösvaltaa yleiskaavan hyväksymisessä kaupunginhallitukselle tai lautakunnalle.

Sekä yleiskaavalle että asemakaavalle on asetettu lakiehdotuksia perusteltuja uusia laadullisia sisältövaatimuksia. Yleiskaavan uusia laadullisia sisältövaatimuksia annettaisiin mm. palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, asuntotuotannon monipuolisuuden edellytyksiä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Asemakaavan uusia laadullisia sisältövaatimuksia annettaisiin mm. liikenteen järjestelyjen toimivuutta, vähähiilisen liikkumisen edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä koskien.

Vaikka edellä lueteltuja uusia sisältövaatimuksia jo monin tavoin nykyään selvitetään ja otetaan huomioon kaavojen laadinnassa, tarkoittavat uudet laadulliset sisältövaatimukset selvitystarpeiden kasvamista ja siten lisäresurssien tarvetta. Myös uudet ilmastonmuutosta koskevat pykälät tuovat mukanaan uusia lakisääteisiä selvitys- ja vaikutusten arviointitarpeita. Osittain näitä tarpeita on myös vielä vaikea arvioida, koska lain tulkinta tarkentuu myöhemmin mm. ohjeistuksen kautta.

Kaavojen vaikutusten arvioinnin osalta lakitekstin sanamuotoja on muutettu, mutta osin on epäselvää, miten niitä tulisi tulkita. Esimerkiksi vaikutusten arvioinnissa ympäristövaikutusten selvittämisen sijaan uudessa laissa puhutaan todennäköisesti merkittävien vaikutusten selvittämisestä, joka on käsitteellisesti epäselvempi. On kuitenkin selvää, että arviointitarpeet nykyisestä lisääntyvät, koska erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä näkökulma ehdotetaan nostettavaksi vaikutusten arvioinnissa aikaisempaa selkeämmin esille.

### **Osallistaminen ja vuorovaikutus sekä asemakaavan laatimisaloite**

Lakiehdotuksessa on osallistamista ja vuorovaikutusta koskevia pykäläiä muutettu ja lisätty nykyisestä. Vuorovaikutus ja osallistaminen sekä sen tavat on edelleen mahdollisuus mitoitaa kulloisenkin suunnitteluprosessin tarpeiden mukaisesti, mikä on kannatettavaa. Lakiehdotuksessa korostuu erityisesti aloitusvaiheen vuorovaikutus. Lakiehdotuksessa korostetaan myös entisestään kaavaratkaisujen sekä vaikutusten arvioinnin taustalla olevan tietopohjan kommentointimahdollisuutta, mikä ei Jyväskylän nykyisiin kaavoituskäytäntöihin aiheuta juurikaan muutoksia.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista. Kuntien tulee pitää jatkuvasti yllä ajantasaista tietoa vireillä olevista kaava-asioista. Lisäksi ehdotetaan uutena kunnalle tehtyjen kaavoitusaloitteiden sisällyttämistä tähän ajantasaiseen tietoaineistoon, mikä osaltaan parantaisi kaavoituksen läpinäkyvyyttä. Jyväskylässä ollaan jo siirtymässä kohden jatkuvasti ylläpidettävää tietoaineistoa, ja myös kaavoitusaloitteet on tarkoitus tulevaisuudessa sisällyttää digitaaliseen tietoaineistoon, joten niidenkään osalta lakiehdotus ei tarkoita suuria muutoksia nykyisiin tai jo suunniteltuihin käytänteisiin.

Lakiin on ehdotettu lisättävän uusi pykälä kunnan jäsenen aloiteoikeudesta eli mahdollisuudesta tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimisesta. Nykyisin kuntalain 23§ mukainen yleinen aloiteoikeus on mahdollistanut aloitteiden tekemisen, joten kaupunki näkee tämän esityksen tarpeettomaksi.

### **Maapolitiikka**

Lakiluonnoksen mukaiset yksityiskohtaiset maapolitiikan määräykset ja ohjausmenetelmät eivät ole Jyväskylän kaupungin mielestä tarkoituksenmukaisia. Nykyinen maapoliittinen säätely toimii hyvin. Velvoitteet maapoliittisen ohjelman laatimisesta ja seurannasta ovat liian tarkkoja ja johtavat tarpeettoman raskaaseen hallintoprosessiin. Maapolitiikkaan liittyvä esitetty vuorovaikutuksen merkittävä lisääminen hidastaa entisestään maapolitiikan hitaita prosesseja. Kehittämisalumenettelyn poistaminen lakiesityksestä sen kehittämisen sijaan on vastoin kuntien kantaa, jonka mukaan menettelyä olisi tullut kehittää edelleen vastaamaan käytännön tarpeita nykyistä paremmin. Rakentaminen nyt ja tulevaisuudessa suuntautuu entistä enemmän jo rakennetuille alueille, joten senkin vuoksi tätä menettelyä tulisi kehittää toimivaksi.

Maapolitiikkaan liittyvät lakiluonnoksen mukaiset uudenlaiset säätelyt ja määräykset lisäävät työllistävän vaikutuksen johdosta henkilöstöresurssitarvetta merkittävästi, joka lisää tietenkin myös kustannuksia henkilöstömenojen muodossa.

Maankäyttösopimukseen liittyvä ohjaus on lakiluonnoksessa epäselvää ja tulkinnanvaraista, mikä johtaisi sopimusmenettelyjen vaikeutumiseen. Nykyinen sopimusvapauteen perustuva käytäntö muuttuisi oleellisesti ja samalla vaikeutuisi merkittävästi. Mikäli kunta noudattaa sopimuksissaan myös muita, kuin 146 §:ssä mainittuja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi hyväksytyjä kustannuksia, on kunnan avattava ja päätettävä ko. sopimusehdot maapoliittisessa ohjelmassa. Tämä tarkoittaa nykyisin paljon käytetyn arvonnousuperusteisen sopimisen lisääntynyttä byrokratiaa ja johtaa sopimusvapauden huomattavaan vaikeutumiseen. Lisäksi yksityiskohtainen listaus yhdyskuntarakentamisen kustannusten hyväksytyistä kustannuksista aiheuttaa kunnan kustannusvastuun kasvamista, joka heikentää kunnan mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisen omistamaa maata ja vaikeuttaa sen johdosta täydennysrakentamisen toteutumista. Menettely siirtää käytännössä kustannusvastuuta hyödyn saajan sijaan entistä enemmän veronmaksajille. Maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on kaiken kaikkiaan sekava ja luo lisäksi tarpeettomasti uusia termejä, joka tulee todennäköisesti sekoittamaan asioita pitkän aikaa.

Katualueiden ilmaislouovutusvelvollisuuden ja maanomistajan kustannusvastuun poistaminen säädetyin kerrosneliömetrirajan alle jäävistä kaavahankkeista kasvattaa kuntien kustannusvastuuta ja huonontaa kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kattaa kustannuksia. Kustannusvastuurajan sitominen kerrosneliömetreihin ei ole tarkoituksenmukaista, koska alueet ovat hyvin erilaisia ja kerrosneliömetreihin sidottu raja johtaa hyvinkin erilaisiin

maksuvähennyksiin ja sitä kautta hyvin eriarvoiseen maanomistajien kohteluun. Kustannusvastuurajan tulisi voida olla euromääräinen.

Lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa murentaa kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa sekä vaikeuttaa yleisten alueiden hankintaa kunnalle, mitä ei lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu. Mikäli lunastuslain luonnoksen korvauslisä toteutuu, myös se osaltaan vaikuttaa kunnan kustannusten lisääntymiseen. Lakivalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä. Nämä täydennysrakentamista vaikeuttavat ja heikentävät lakimuutosehdotukset ovat vaikutukseltaan merkittäviä varsinkin kasvukeskuksissa, joka Jyväskyläkin on. Yksi hallitusohjelman päätavoitteista on hiilineutraali yhteiskunta, jota täydennysrakentaminen osaltaan merkittävästi tukee ja lakimuutostenkin tulisi tukea tätä tavoitetta.

Jyväskylän kaupungin mielestä lakiesitys maapolitiikan osalta on sekava ja keskeneräinen sekä luo tarpeettomia uusia termejä, työllistäviä käytäntöjä ja velvollisuuksia. Lakiesityksen mukaiset muutosesitykset ovat suurelta osin maapolitiikan harjoittamista hankaloittavia ja hidastavia. Käsityksemme mukaan kuntien mahdollisuudet aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen heikentyvät lakiesityksen mukaisten muutosten johdosta, mikä ei Jyväskylän kaupungin mielestä vastaa lain uudistamiselle asetettua tavoitetta.

### **Tonttijaot ja kiinteistönmuodostus**

Ministeriön esityksessä KRL 102 § pykälässä säädetään tonttijakosuunnitelman laatimiskustannusten kattamisesta. Esityksen mukaan, jos tonttijakosuunnitelmaa muutetaan kiinteistönomistajan esityksestä ja muutos palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua, kaupungilla on oikeus saada kiinteistönomistajalta maksu suunnitelman muuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Kun esityksessä edellytetään sekä yksityisen aloitetta että muutoksen palvelevan pääasiassa tämän yksityistä etua, tonttijakosuunnitelmia jää kiinteistöjen omistajanvaihdosten yhteydessä korjaamatta, ellei kaupunki ryhdy siihen omalla kustannuksellaan.

Säädöstä tulisikin tarkistaa siten, että kunnalla olisi oikeus laatia tonttijako kiinteistönomistajan kustannuksella, mikäli tonttijaon laatiminen palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua myös ilman kiinteistönomistajan esitystä. Tonttijaon laatimisen kustannukset kohdistuisivat hyödynsaajalle veronmaksajien asemasta. Ensimmäisen tonttijaon laatimisesta ei esityksen mukaan voisi periä maksua toisin kuin nykyään (102 §). Jyväskylässä kuntaliitosten jälkeen on ensimmäinen sitova tonttijako jo nyt tehty kaupungin kustannuksella.

Lakiluonnoksen 99 §:n 1 momentissa ehdotettua sääntöä tonttijaon kumoutumisesta automaattisesti asemakaavan kumoamisen yhteydessä pitää tarkastella uudelleen, jotta haastavilta käytännön tilanteilta vältyttäisiin

esimerkiksi tilanteissa, joissa asemakaava uusitaan jo rakennetulla alueella ilman, että tonttijakoon tehdään muutoksia.

Esitys on siirtämässä kaupungin katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (Maanmittauslaitos). Esityksen mukaan yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla katualueen ilmaisluovutuksen asemesta. Esitetyt lakimuutokset tulevat vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja merkittävästi, koska valtion virastolla ei ole kykyä toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Muutosehdotus tarkoittaa, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäävät kokonaan edelleen kaupungin vastuulle ja maksettavaksi. Käytännössä kuitenkin Maanmittauslaitos laskuttaa itselleen kaupungin tekemästä työstä.

Kaupunki esittää, että mikäli nykymuotoisesta katualueen ilmaisluovutuksesta päätetään luopua, katualueet siirtyvät kunnan omistukseen, alueet otetaan haltuun sekä erotetaan kiinteistöiksi nykyilainsäädännön mukaan. Ainoastaan kaikki korvaukset määrätään tarvittaessa lunastustoimituksessa. Näin vältettäisiin kuntien kokonaisprosessien vaikeutuminen nykyisestä. Katualueiden haltuunottomenettelyä lunastustilanteessa tulisi uudistaa sekä nykyisessä MRL:ssä että ministeriön esittämässä KRL:ssä. Katualueiden haltuunoton lunastustilanteessa tulisi tapahtua lunastuslaista poiketen heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen. Menettely vastaisi maantielaisissa säädettyä siten, että kaupunki kadunpitäjänä saa aina katualueet haltuunsa heti haltuunottokatselmuksessa ilman erillisiä perusteluja.

### **Yleiset alueet**

Katujen ja muiden yleisten alueiden suunnitteluun liittyen on lakiehdotuksessa esitetty uusia sisällöllisiä ja menettelyllisiä laajennuksia. Mahdollisuus asemakaavan ja yleisen alueen suunnitelman yhteispäätösmenettelyyn sekä vähäisen poikkeamisen mahdollisuus ovat kannatettavia esityksiä.

Lakiesityksen muotoiluissa on paikoin epäselvyyksiä ja termistöt tulisi täsmentää siten, että ne vastaavat kaikilta osiltaan päivitettyjä, valtakunnallisia termistöjä. Tarvittavilta osin olisi myös hyvä tarkentaa lakiesityksen ja muun lainsäädännön välisten termien yhteyttä. Esityksessä ollaan luopumassa kadunpito - termistä ja nykyisin kadunpitoon kuuluvia asioita on hajautettu esityksen eri kohtiin. Muutos heikentää kokonaisuuden ymmärtämistä ja saattaa vaikuttaa epäedullisesti eri tahojen yhteistyöhön. Kadunpito –termi tulisi säilyttää. Yleisen alueen määritelmä ja viittaus väyläviraston hallinnassa olevan yleiseen liikenteeseen luovutetun tien suhteen on epäselvä. Myös hallintaoikeuden muuttuminen katualueiden osalta on kirjattu epäselvästi.

Lakiesitykseen sisällytetty maininta siitä, että infralaitteiden omistaja tai haltija voisi toimittaa tiedot kunnalle myös kirjallisesti tulisi muuttaa siten, että siirtymäajan jälkeen tiedot olisi mahdollista luovuttaa ainoastaan sähköisesti.

Esityksen mukainen oikeus poiketa vähäisessä määrin asemakaavasta vaatii vielä tarkennusta. Esityksessä olevan kohdan tulkinta voi poiketa huomattavastikin eri kunnissa ja eri henkilöiden arvioinneissa. Olisi myös oltava selvää, voiko vähäinen poikkeaminen tarkoittaa myös esimerkiksi katualueen toimintojen sijoittamista viheralueelle. Lakiin on kirjattava tarkemmin, kuinka arvioidaan rakentamisen vaikutus ympäristöön ja voidaan todeta vaikutuksen olevan vähäinen ja mahdollistavan rakentamisen ilman suunnitelmaa.

Esitykseen kirjattu kuntien oikeus saada tietoja yleisellä alueella sijaitsevista infralaitteista niiden omistajilta ja haltijoilta edistää oleellisesti kuntien velvollisuutta sovittaa yhteen hankkeita ja koota ja luovuttaa tietoja yleisten alueiden osalta.

Yleisten alueiden suunnitelmiin sisällytettävä suunnitelmaselostus auttaa hahmottamaan paremmin suunnitelman sisällön ja tavoitteet. Suunnitelmaselostuksen sisältövaatimukset tulee miettiä ja määritellä, että voidaan varmistaa niiden yhdenmukaisuus, eikä toisaalta tehdä päällekkäistä työtä mm. kaavaselostuksen kanssa. On myös määriteltävä, kuinka sitova selostus on. Mikä sen sitovuus on mm. suhteessa aiemmin mainittuihin vähäisiin poikkeamiin, joita voidaan toteuttaa myös rakentamisen jälkeen. Voidaanko esimerkiksi viranhaltijapäätöksellä poiketa liikennejärjestelyistä, jos ne on kerrottu suunnitelmaselostuksessa. Jos selostus on kovin sitova, aiheutuu kunnille huomattavasti lisätyötä ja kustannuksia.

Varhaisen vaiheen vuorovaikutuksen tarvetta tulee määritellä tarkemmin. Esityksessä on mainittu, että varhaisen vaiheen vuorovaikutus on tarpeen vain merkittävässä hankkeissa ja että tavanomaisissa, vaikutuksiltaan vähäisissä ja laajuudeltaan suppean alueen rakentamista koskevissa hankkeissa voidaan edetä suoraan ehdotusvaiheeseen. Kirjaus sisältää useita kohtia, joiden tulkinta tulee olemaan hyvin vaihtelevaa sekä eri kunnissa että eri henkilöiden kesken.

Viheralueiden osalta on tarkoitus säätää yleiseen käyttöön luovuttamisesta. Lakiehdotuksen perusteella on epäselvää, mihin kuntien vastuulle tuleva uusi päätösprosessi vaikuttaa ja mihin sillä pyritään. Yhtään ylimääräistä erillisiä päätöksiä vaativaa kohtaa ei tule vaatia, ellei niillä ole selkeä yhteys vastuisiin tai kustannuksiin.

### **Rakentaminen**

Lakiehdotuksessa on lukuisia rakentamisen viranomaisvalvontaan liittyviä muutoksia, joiden esitetään keventävän menettelyjä ja sujuvoittavan viranomaistyötä. Esitetyt muutokset edellyttävät kuitenkin kunnilta merkittäviä toimenpiteitä ja resurssointia sekä lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä. Näin ollen muutosten konkreettiset hyödyt jäävät kuntien näkökulmasta kustannuksia vähäisemmiksi.

### **Rakentamisen lupajärjestelmä**

Kunnan nykyistä laajempaa mahdollisuutta päättää rakentamisen toimenpiteiden luvanvaraisuudesta voidaan pitää sinänsä kannatettavana tavoitteena, mutta



lakiehdotuksessa esitetyn lupakynnyksen tason määrittelyn voidaan katsoa aiheuttavan luvanvaraisuuteen liittyvää epäselvyyttä sekä lisätyötä. Lakiehdotuksen lupakynnys, (mm. alle 30 m<sup>2</sup> rakennuksen, muun kuin asuinrakennuksen, rakentaminen ei edellyttäisi lupaa) on nykyiseen verrattuna huomattavan lavea, jolloin kuntien olisi rakennusjärjestyksellään määriteltävä lupakynnykset rajojen alle jäävien merkittävien rakennushankkeiden osalta. Mikäli näin ei tehtäisi, lakimuutos lisäisi rakentamisen jälkivalvonnan tarvetta ja kustannuksia kunnissa kohtuuttomasti, jotta rakentaminen turvallisuus ja terveellisyys voitaisiin taata.

### **Rakennusvalvonnan järjestäminen**

Esitetty malli rakennusvalvontojen jaosta kahden tasoiseen rakennusvalvontoihin on lakiehdotuksessa kuvattu varsin yleispiirteisellä tasolla ja ehdotuksessa mainittua asetusta ei ole vielä saatavilla. Rakennusvalvontojen valtakunnallinen tilanne huomioon ottaen esitetty malli ei ole tarkoituksenmukainen kuntien kannalta. Koko maata koskeva viimeaikainen trendi on ollut osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointihaasteet ja isoimpienkin kaupunkien kyky suoriutua lisääntyvistä viranomaistehtävistä on heikentynyt. Lakiluonnoksessa esitettyjen muutosten edellyttämää henkilöstöresurssia ei tosiasiallisesti ole saatavissa.

Rakennusvalvontojen henkilöstön suunnittelukokemusta ja -osaamista ei voida arvioida suoraan esimerkiksi suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia vastaavalla tavalla ja vaikka työkokemus lupatehtävissä olisi noussut poikkeuksellisen vaativaan luokkaan, se ei suunnitteluammattitaidon osalta päivity vastaavalla tavalla. Rakennusvalvonnan henkilöstölle ja vaativan tason rakennusvalvonnoille esitetyt pätevyys- ja koulutautumisvaatimukset eivät ole realistisia. Vaativan tason rakennusvalvontoja vastaavaa henkilöstöä löytyy pääasiassa vain suurimmista kaupungeista ja edellä mainittu saatavuushaaste mahdollistanee asiantuntijapalvelujen myynnin oman organisaation ulkopuolelle käytännössä vain harvoin.

Lakiluonnoksessa rakennusvalvonnalle esitetään myös useita uusia tehtäviä (mm. rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen tai rakennusten katsastamiseen liittyvät valvontatehtävät ja -vastuut), jotka eivät liity suoraan rakennusvalvonnan ydintehtävään. Nykyisten rakentamisen viranomaistehtävien ja -vastuiden laajuus ja kuntien resurssit huomioon ottaen rakennusvalvonnan tehtäviä ja työmäärää ei tulisi lisätä.

### **Digitaalinen tietosisältö**

Lakiuudistuksen keskeisimpiä tavoitteita on ollut digitalisaation edistäminen. Lakiehdotuksessa ehdotetaan mm. valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) rakentamista sekä asetetaan vaatimuksia koskien kaavojen, rakennuslupien sekä yleisten alueiden suunnitelmien tietorakenteita, tiedon koneluetavuutta sekä prosessien sähköistämistä.

Uudessa lakiehdotuksessa esiintuotu digitaalisten tietojen yhteentoimivuus on kannatettavaa ja välttämätöntäkin, jotta voidaan tuottaa yhtenäistä tietoa esim.

yli kuntarajojen yli ulottuvien hankkeiden käyttöön. Lakiehdotuksen mukaan kaavoista tietojärjestelmään tulee tuottaa kaavoitusprosessin eri vaiheissa syntynyt tietosisältö sekä ns. kaavan laatimisen vaihetieto, mikä tarkoittaa tiedon välittämistä RYTJ:iin kaavoitusprosessin useassa eri vaiheessa. Mikäli tämä ei tapahdu automaattisesti rajapintojen kautta, tarkoittaa se suurta työmäärää. Lakiehdotuksen mukaan RYTJ:iin halutaan luoda täysin kuntien vireillä olevia kaavoitusprosesseja ajantasaisesti vastaava "kopiorekisteri", jonka tarkoituksenmukaisuutta kaupunki kyseenalaistaa. Tietojärjestelmään tulee lakiehdotuksen mukaan toimittaa myös mm. tonttijaot, erityisharkinta-alueet, toimenpiderajoitukset, yleisten alueiden suunnitelmat, poikkeamispäätökset, kaupunkiseutusunnitelma sekä kunnan maapolitiikan ohjelma.

Valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) rakentaminen ja siihen liittyvät ratkaisut tulisivat vaikuttamaan suunnittelu- ja päätösprosesseihin. Kaupungin huolena on myös, että digitaalisuutta edistetään niin, että unohdetaan eritasoisten ja eri sisältöisten kaavojen ominaispiirteet. Lain edellyttämä tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ei saa rajoittaa kuitenkaan kaavojen sisällöllisten tavoitteiden asettamista tai paikallisten olosuhteiden huomioimista kaavassa.

Jyväskylän kaupunki kannattaa avoimen datan käytön edistämistä. Yhteentoimivuus edistää tietojen käyttöä eri sovelluksilla sekä tiedon käyttöä alkuperäisestä syntypaikastaan. Uuden lakiehdotuksen tulee ehdottomasti pohjautua ratkaisuihin, joissa kehitetään toimivia rajapintoja olemassa olevien järjestelmien ehdoilla siten, ettei aiheuteta turhia järjestelmämuutoksia eikä tarvita esim. ylimääräistä työtä vaativaa tietojen keräilyä tai tiedostomuotojen konvertointia.

Jyväskylässä on käytössä monipuolinen ja kattava tietojärjestelmä niin alueiden käytön kuin rakentamisen ohjauksen osalta, sitä on kehitetty kaupungin toimesta ja kuntien yhteistyönä jo vuosikymmeniä. Järjestelmä tukee kaupungin prosesseja ja sisältää digitaalisessa tietomallimuodossa suurelta osin juuri ne aineistot, mitä on esitetty kopioitavaksi myös RYTJ:ään. Jyväskylän kannalta tällaisesta kopiorekisteristä ei olisi hyötyä, vaan se päinvastoin aiheuttaisi suuria kustannuksia tietojärjestelmien muuttamiseksi ja hankaloittaisi työtä erilaisilla tiedonsiirtovaatimuksilla prosessien eri vaiheissa. On myös epäselvää miten esitetyssä mallissa kuntien ylläpitämisen ja omistaman arvokkaan tietomaisuuden käy, jos se kopioitaisiin RYTJ:ään.

Jyväskylän kaupunki pitää digitaalisuuden ja avoimen datan edistämistä tärkeänä ja kannatettavana, mutta lakiehdotuksessa on esitetty valtaisia ja osin epätarkoituksenmukaisia muutoksia nykyisiin käytänteisiin. Tältä osin uudistuksissa tulisi myös edetä mieluiten vaiheittain, esim. siten, että ensimmäisessä vaiheessa RYTJ rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, joita valtion eri toimijat tarvitsevat omissa lakisääteisissä tehtävissään.

Vaikutuksia kaupungin toiminnalle on lisäksi hyvin vaikea arvioida, koska monelta osin lakiehdotuksessa viitataan mm. myöhemmin laadittaviin erillislakiin

koskien valtakunnallista rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ) tai asetuksiin. Valtion tulee myös turvata kunnille riittävä rahoitus näiden uusien lakisääteisten tietomallia ja tietojärjestelmää koskevien tehtävien hoitoon.

### **Siirtymäsäännökset**

Kaavoja koskevan siirtymäsäännöksen mukaan kaava, joka on ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole vielä tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti, ellei 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 kaavoitus- ja rakentamislain säännösten mukaisesti. Lakia aletaan soveltamaan vuosi sen voimaantulosta. Kaupungin kanta on, että ennen lain voimaantuloa vireille kuulutetut kaavat tulisi käsitellä maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti, jottei valmistelua tarvitse aloittaa alusta.

Kaavojen tietosisällön rakennetta ja kaavan tietosisällön esitystapaa koskeva siirtymäsäännös edellyttää, että asianomaisia pykälä on sovellettava kaavoissa viimeistään kolmen vuoden kuluttua kaavoitus- ja rakentamislain voimaantulosta. Perusteluissa mainitaan, että muutokset eivät ole niin merkittäviä, että määräaika olisi syytä pidentää. On kuitenkin epäselvää, miten säännösten vaatimukset yhtenäisestä tietomallista tulisi toteuttaa. Perusteluissa mainitaan, että kaava tulisi esittää vakioidussa muodossa, jotta ihmiset saavat selkeän ja ymmärrettävän kuvan kaavan sisällöstä ja merkityksestä. Tässäkin asian täsmentämistä on kuitenkin delegoitu ympäristöministeriön asetuksenantovaltuuteen. Siten on tällä hetkellä jopa mahdotonta sanoa, onko kolmen vuoden siirtämäsäännös tältä osin riittävä ja asiaa tulisi vielä perusteellisemmin arvioida.

### **ELY-keskuksen valvontatehtävän laajeneminen**

ELY-keskuksen valvontatehtävät laajenisivat lähelle vuoden 2017 edeltävää tasoa. Vuoden 2017 lakimuutoksessa oli tarkoitus korostaa kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja ELY-keskuksen laillisuusvalvonta alueiden käytön suunnittelussa kohdistettiin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Jatkossa ELY-keskuksella olisi suora valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä sekä poikkeamis- ja erikoisharkinta-aluepäätösten osalta. Muutoksen tarkoituksena on korostaa ELY-keskuksen kuntien alueidenkäyttöä edistävää roolia sekä päätösten lainmukaisuuden valvontatehtävää. Kaavoituksessa ja alueiden käytössä ELY-keskuksen tehtävänä on perusteluiden mukaan valvoa, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon ja noudatetaan KRL:n säännöksiä.

ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista perustellaan suppeasti painottamalla mm. perusoikeuksien toteutumisen merkitystä muutoinkin kuin valtakunnallisesti merkittävissä hankkeissa. Kaupunki katsoo, että muutokselle tai sen tarpeelle tulisi esittää konkreettiset perustelut. Perusteluissa ei tuoda ilmi

sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden valossa olisi syytä palata vahvempaan valtion valvontaan.

Lakiehdotuksessa vahvistetaan myös ELY-keskuksen roolia asiantuntijaviranomaisena ja säädetään mm. yleisestä edistämisvelvollisuudesta ja tiedottamisvelvollisuudesta kuntien suuntaan. Tällainen neuvoa antavan roolin vahvistaminen on kannatettavaa ja nykyisen oikeustilan valossa perusteltua.

### **Haitankorvaukset**

Haitankorvausten osalta esityksessä on tavoitteena, että haitankorvaussäännökset ovat soveltamisalaltaan kattavat, ennakoitavat ja turvaavat riittävästi ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, kuten omaisuuden suoja yms. Tavoitteena on myös johdonmukaistaa sääntelyä huomioiden kattavasti myös ympäristölliset ja luonnonsuojelulliset näkökohdat. Esitys laajentaa yleisen korvaussäännöksen 169 §:n nojalla korvausvelvollisuuden kattamaan tietyin edellytyksin myös määräaikaisen haitan sekä sisältää myös uuden metsänkäytön rajoituksia koskevan 170 pykälän. Näin ollen on todennäköistä, että korvaustilanteet lisääntyvät tulevaisuudessa.

Perustelujen mukaan maanomistaja voi vaatia korvausta 170 §:n nojalla yksinomaan metsänkäytön rajoituksesta. Jos korvausta vaadittaisiin muunkinlaisista menetyksistä, olisi korvausta vaadittava lisäksi 169 §:n perusteella. Perustelujen mukaan 170 §:n haitankorvauskynnys ei kuitenkaan muodosta omaa 169§:n nähden itsenäistä korvauskynnystä, vaan korvauskynnyksiä olisi yksi ja pykälien yhteensovittaminen jäisi tapauskohtaisen harkinnan varaan. On selvää, että tältä osin tullaan tarvitsemaan ohjeistusta pykälien keskinäisessä soveltamisessa. Kaupunki jakaa myös kuntaliiton lausunnossaan esiintuoman huolen siitä, että säännöksessä ei ole tasapainottavaa tekijää sellaisia tilanteita varten, jossa maanomistaja on oikeutettu korvaukseen 170 §: nojalla huolimatta siitä, että hän saa rakennusoikeutta. Säännöksessä tulisi olla tasapainottava tekijä sellaisia tilanteita varten, jossa maanomistaja saa kaavasta hyötyä.

Säännöksessä tulisi myös yksiselitteisesti todeta korvausvelvollisuuden jakautuminen kunnan ja valtion välillä.

### **Muutoksenhaku**

Muutoksenhakusäännöksissä on vahvistettu ELY-keskuksen, museoviranomaisten sekä rekisteröityjen yhteisöjen oikeutta valittaa rakentamisen luvista. ELY-keskuksella on suoraan valitusoikeus maisematyöluvasta, poikkeamis- ja erikoisharkinta-alueita koskevista luvista sekä valitusoikeus rakentamis- ja purkamisluvista silloin, kun päätös merkitsee suojellun rakennuksen purkamista. Lakiehdotus lisää siten oleellisesti ELY-keskuksen mahdollisuuksia valvoa kuntien lain soveltamista lähelle vuonna 2017 tehdyn uudistuksen tasoa.

Toivottavaa olisi, että tälle muutokselle esitettäisiin konkreettiset perustelut, sillä tosiasiallisesti uudistus lisännee tehtyjä valituksia. Perusteluiden vaikutusarviointia

koskevassa luvussa todetaan, että ELY-keskuksen valituskynnys olisi korkea, joten uudistuksella ei tulisi olemaan merkittävää vaikutusta valitusten määrään. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi rakentamis- ja purkamisluvissa uudistuksessa nimenomaan poistetaan vaatimus valitusoikeuden sitomisesta ainoastaan valtakunnallisesti merkittäviin kohteisiin.

Museoviranomaisten valitusoikeuden vahvistamista voidaan pitää perusteltuna. Museoviranomaisilla on uudessa lakiehdotuksessa turvattu valitusoikeus rakentamis- ja purkamislupiin, kun päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojeltua rakentamista. Tämä on siinä mielessä loogista, että tällaisissa luvissa usein pyydetään myös museoviranomaiselta lausunto. Tällöin museoviranomaisten valitusoikeuden myötä lausunnot saanevat epäsuorasti lisää merkitystä, sillä lausunnon huomiotta jääminen indikoi museon valitusintressiä.

Lakiehdotuksessa on useassa kohdassa turvattu rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus. On tärkeää, että valittamiseen oikeutetut rekisteröidyt yhteisöt ovat määritelty mahdollisimman tarkkarajaisesti. Muutoin tilanne voi johtaa valitusten osalta ei-toivottuihin oikeusprosesseihin sen selvittämiseksi, onko valittajayhteisöllä esimerkiksi toimialansa puolesta valitusoikeutta. Oikeusprosessit ja asian käsitteleminen voivat siten venyä kohtuuttomasti. Esimerkiksi 330 §:n nojalla valitusoikeus on ”sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä on valitusoikeus, jonka toimialaan kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen tai kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muuten vaikuttaminen.” Kriteerit ovat siten määritelty esimerkiksi elinympäristön laatuun vaikuttamisen osalta tarpeettoman väljästi ja kriteerit tulisi täsmentää. Rakentamis- ja purkamisluvissa rekisteröidyn yhteisön valitusoikeus on mahdollinen, kun rakentaminen merkitsee suojellun rakennuksen purkamista ja kyseessä on rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Valitusoikeuden kriteerit tulisi määritellä tarkkarajaisimmin ottaen huomioon, että nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ei rekisteröidyillä yhteisöillä ole pääsääntöisesti valitusoikeutta rakentamisen luvissa.

Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä asioista, jotka on siirretty kunnan viranomaiselta viranhaltijan ratkaistavaksi. On epäselvää, onko laissa tarkoitus siis luopua kokonaan oikaisuvaatimusmenettelystä. Mikäli näin on, jatkossa rakentamisen luvista, jotka on ratkaistu viranhaltijapäätöksillä, valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Tätä muutosta ei lainvalmisteluaineistossa perustella tai vaikutuksia arvioida. Varovaisestikin arvioiden muutoksella tulisi olemaan huomattavaa merkitystä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei tule luopua ilman asian kattavaa selvittämistä ja perusteluja.

**Liitteet:**

- ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021 (VN/279/2018)
- ympäristöministeriön luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä koskeva

---

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=16515>

**Oheismateriaali:**

Alla olevasta linkistä lausuntopalvelu.fi-sivustolle on luettavissa lain valmisteluun liittyvää tausta-aineistoa.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>

**Kaupunginjohtaja Koiviston ehdotus**

Kaupunginhallitus päättää antaa edellä olevan lausunnon ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi.

-----

Kaupunginjohtaja Koivisto muutti ehdotuksensa seuraavan sisältöiseksi:

Kaupunginhallitus päättää antaa edellä olevan lausunnon ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi.

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi yhteenvedona, ettei kaavoitus- ja rakentamislakia tule viedä eteenpäin esitetyssä muodossa.

**Päätös**      Kaupunginjohtajan muutettu ehdotus hyväksyttiin.

Yleiskaavapäällikkö Mervi Vallinkoski ja ympäristöjohtaja Päivi Pietarinen esittelivät asiaa kokouksessa. He poistuivat kokoushuoneesta ennen asian käsittelyä ja päätöksentekoa.

Ympäristöministeriön esitys arkistoitu erikseen D/14273/2021.