

# Salon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Rakennus- ja ympäristölautakunta 24.11.2021 § 47  
4459/03.00.00.00/2021

Valmistelija

Kaupunginlakimies Antti Mäkelä, 02 778 2302, antti.makela@salo.fi, asemakaavapäällikkö Tarja Pennanen, yleiskaavapäällikkö Timo Alhoke, yleiskaava-arkkitehti Marjo Saukkonen, maankäyttöinsinööri Lotta Pelto-Timper, kiinteistöinsinööri Hanna Heikkilä, suunnitteluinsinööri Mikko Söderholm, kaupungingeodeetti Ari Vainio ja ympäristönsuojelupäällikkö Heidi Veck.

## Salon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

### HUOMIOITA ALUEIDENKÄYTÖN KOKONAISUUDESTA

#### Yleistä

Salon kaupunki pitää hyvänä lakimuutokselle asetettuja päätavoitteita-hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Myös tavoitteet 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, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat, ovat kannatettavia.

Käytetyt lyhenteet:

MRL maankäyttö- ja rakennuslaki  
KRL kaavoitus- ja rakentamislaki

On hyvä, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kolmiportainen hierarkia säilyy ja että kunnilla olisi jatkossakin edelleen keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa.

Salon kaupunki on samalla kannalla Kuntaliiton lausunnon kanssa ja viittaa osaltaan siihen. Sen ohella esitetään omia huomioita. Vaikka lakiluonnoksessa ehdotetaan joidenkin menettelyjen sujuvoittamista, lakiluonnoksen kokonaisvaikutukset ovat päinvastaiset: lakiluonnos sisältää paljon ehdotuksia, jotka edellyttäisivät kunnilta nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyjä, johtaisivat prosessien hidastumiseen, selvitysvelvoitteiden laajentumiseen sekä lisäresurssien tarpeeseen. Tällaisia ovat mm. seuraavat muutokset:

tietomallin ja sen myötä uusien tietojärjestelmien käyttöönotto ja lisääntyvät tehtävät

maapolitiikkaan ja kaavojen laadintaan liittyvät uudet dokumentointi-, osallistamis- ja muut tehtävät

kaavoituksen uudet sisältövaatimukset ja selvitysvelvollisuudet velvoite laatia uudet maakuntakaavat ja yleiskaavat epärealistisessa aikataulussa

rakennusjärjestyksen uusiminen

hallintosääntömuutokset

viranomaistoimintojen uudistaminen ja töiden uusi organisointi kunnissa

Kuntien taloudellinen tilanne ja resurssit huomioiden vaatimukset ovat lähinnä kohtuuttomia, pienille ja jopa joillekin keskisuurille kunnille mahdottomia.

Lakiluonnoksen vaikutusarviointi on puutteellinen. Kokonaisvaikutus kuntien talouteen ja toimintaan on jäänyt selvittämättä. Selvittämättä on myös se, onko kaikilla kunnilla lähtökohtaisesti edes minkäänlaisia taloudellisia ja toiminnallisia mahdollisuuksia täyttää kaikkia esityksessä esitetyjä muutoksia ja uusia velvoitteita. Tehtävää ei helpota se, että esityksessä esitetyt siirtymäsäännökset ovat puutteelliset ja niissä esitetyt aikataulut epärealistisia.

Kuntien maapolitiikasta ei ole tarvetta laatia kaavoituskatsauksen tyyppistä asiakirjaa. Maapolitiikka on siksi strategista kaupungin toimintaa ja kytköksissä paljolti yleiskaavoitukseen, että riittävä avoimuus tulee sitä kautta. Sisältö muodostuisi kunnan edun vuoksi kuitenkin niin ylimalkaiseksi ja perustuisi yleiskaavallisen ohjelman sisältöön, ettei laatiminen olisi suhteessa siitä saatavaan hyötyyn avoimuuden lisäämisen kannalta. Erillisen asiakirjan laatiminen lisäisi entisestään raportointityötä, kun sitä ennemmin tulisi pyrkiä vähentämään.

### **Maakuntakaava**

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa keskityttäisiin maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja sen oikeusvaikutukset rajattaisiin näihin. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että kokonaisuuden hallinta ja teemojen yhteensovittaminen vaarantuvat. Lisäksi vaarana on, että kunnat joutuvat eriarvoiseen asemaan maakunnassa.

Kun aluerakenteella tarkoitetaan vain keskuksia, niiden suhdetta koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja sekä keskusten välisiä liikenneyhteyksiä ja teknisen huollon infrastruktuuria, esitetty maakuntakaavan sisältö jää liian suppeaksi ja kuntakaavoitus jää vaille riittävää taustatukea monen maa- ja valtakunnallisestikin merkittävän asiakokonaisuuden osalta. Tällaisia kokonaisuuksia ovat mm. kaivostoiminta, maa- ja kallioaineksenotto sekä uusiutuva energia. Näiden osalta maakuntakaavan merkitys korostuu, koska moni toiminnoista, joilla ei enää esityksen mukaan olisi maakuntakaavassa oikeusvaikutuksia, sijoittuu keskustojen ulkopuolelle alueille, joilla ei ole yleiskaavaa eikä kunnilla ole niitä mahdollisuutta yleiskaavoittaa resurssien puuttuessa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteiseksi esitettyyn viherrakenteeseen sisältyvät suojelualueet, vaikka ne onkin suojeltu jo luonnonsuojelulailla. Sen sijaan esityksen mukaan oikeusvaikutteisista teemoista puuttuvat maakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ja arvokkaat maisema-alueet, joiden suojelemiseksi ei ole omaa lainsäädäntöä. Jotta maakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ja arvokkaat maisema-alueet eivät jäisi lainsuojattomiksi, nekin tulisi ottaa mukaan oikeusvaikutteisiin teemoihin. Lisäksi rakentamisrajoituksen (KRL 22 §) tulisi koskea myös kulttuuriympäristöjä ja maisema-alueita.

Kaiken kaikkiaan kuntakaavoittajaa huolestuttaa esitetty maakuntakaavan antaman taustatuen häviäminen. Lakiuudistus vaarantaa kokonaisuuden toimivuuden muilta kuin maakunnan aluerakenteen, liikenneverkon ja viherrakenteen osalta ja lopulta vaarantaa nekin, kun toimintojen yhteensovittaminen ja kokonaissuunnitelma jää tekemättä maakuntatasolla.

Kaikki edellinen huomioiden nykyinen MRL:n mukainen maakuntakaava ja sen oikeusvaikutukset ovat huomattavasti esitystä parempi ja toimivampi vaihtoehto. Nykyinen MRL:n mukainen maakuntakaava on toimiva työkalu

koko maakuntaa koskevassa suunnittelussa ja toimintojen yhteensovittamisessa. Se antaa tukea riittävästi kuntakaavoitukselle ja edistää tasapainoisesti maakunnan kokonaiskehitystä.

## **Yleiskaava**

Yleiskaavoituksen kannalta katsottuna nykyinen MRL:n mukainen maakuntakaava on parempi kuin esitys "keventää" maakuntakaavaa ja sen oikeusvaikutuksia. Esityksen mukainen järjestelmä ja tietomallin käyttöönotto johtaisi siihen, että kuntiin tarvittaisiin huomattavasti enemmän resursseja yleiskaavoitukseen, mikä ei kuntien taloudellinen tilanne huomioiden ole mahdollista. Lisäksi esitys johtaisi siihen, ettei maakuntakaava antaisi enää riittävää tukea kaikille seudullisesti ja maakunnallisesti merkittävälle seikoille kuten merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ja arvokkaat maisema-alueet.

Lakiluonnoksessa esitetty yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely KRL 34 §:n tavoin on kannatettava lisäys.

## **Asemakaava**

Lakiluonnoksessa esitetty asemakaavan laadullisten vaatimusten täsmennys aiheuttaa kunnille laajentuvia selvityselvöityksiä.

KRL 49 §:n mukainen kunnan jäsenen oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi on mahdollista jo tälläkin hetkellä ko. henkilön tai tahon omalle maalle. Jos pykälä mahdollistaa aloitteen tekemisen myös toisen omistamalle maalle, sehän mahdollistaa suoranaisen kiusanteon. Lisäksi on todettava, että neljä kuukautta aloitteen käsittelyyn on liian lyhyt aika. Kaiken kaikkiaan 49 § on turha ja ei toivottu, koska se mahdollistaa väärinkäytökset.

Lisäksi KRL 63 §:n 2 momentissa todetaan, että tietoaineiston yhteydessä on kerrottava, miten mielipide kaava-asioista ja kaavoitusaloitteista voidaan esittää sekä millä tavalla mielipiteet käsitellään ja niihin vastataan. Näin ollen on ymmärrettävä, että kaavoitusaloitteista on pyydyttävä mielipiteet. Tämäkin on tarpeeton vaatimus, joka hidastaa aloitteen käsittelyprosessia, edellyttää lisäresursseja ja pahimmillaan edesauttaa väärinkäytöksiä.

Asemakaavan mukainen ilmaisluovutuskäytäntö on osoittautunut toimivaksi ja oikeudenmukaiseksi. Salon kaupunki ei tunnista riittäviä perusteita käytännön muuttamiseksi.

Erityisharkinta-alue ja ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Mitä lisäarvoa tuo esitys muuttaa vakiintunut termi "suunnittelutarvealue" muotoon "erityisharkinta-alue"? Erityisharkinta-alueita koskevassa KRL 52 §:ssä tulisi kirjata se, että myös yleiskaava voi ohjata rakentamista, joten eikö ensimmäisen momentin pitäisi kuulua seuraavasti: "Erityisharkinta-alueella tarkoitetaan asemakaava-alueen tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan alueen ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, jolla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvitaan alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa."

Lakiluonnoksen 52 §:ään tulisi lisätä kirjaus maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamisesta.

Ranta-alueen määrittämisen selkeyttämistä 53 §:ssä on pidettävä hyvänä ratkaisuna.

## **Rakentamisen luvanvaraisuudesta**

Esityksen KRL 208 §:n 1 momentin listan perusteella rakentamislupaa ei tarvittaisi alle 30 neliömetrin suuruisille talousrakennuksille ja saunoille. Lisäksi myös alle 50 neliömetrin katoksille ei tarvittaisi rakentamislupaa. Vaikka 2 momentissa esitetäänkin, että rakentamislupa voidaan kuitenkin edellyttää esim. maiseman tai ympäristönäkökohtien perusteella, määräys johtaa kuitenkin vääjäämättä ongelmiin ranta-alueilla. Haitallisia vaikutuksia voi syntyä myös merkittävässä kulttuuriympäristöissä ja arvokkailla maisema-alueilla.

Esityksen KRL 211 §:ssä on lista sijoitusluvan myöntämisen edellytyksistä alueella, jolla ei ole asemakaavaa. Listaan tulisi lisätä, että asuin- tai lomarakennuspaikkaa ei voi sijoittaa alueelle, jolla on ympäristöhäiriöitä, esim. melua, tärinää, hajua tai pilaantuneita maita.

## **Tietomallista**

Esityksessä tietomalli esiintyy kovin epämääräisenä, lähinnä ideatasolla, eikä sen vaikutuksia pysty tämän vuoksi arvioimaan. Kaiken kaikkiaan tietojärjestelmän toteuttamiseen liittyy paljon epävarmuuksia. Jos tavoitteena on yhtenäistää valtakunnallista tiedonhallintaa ja ratkaista siinä olevia ongelmia, se ei onnistu esitetyllä tavalla. Vaarana on mm. se, että kunnat ottavat hätäisesti liian kiireellä aikataululla ja taloudellisten resurssiensa puitteissa erilaisia kuntakohtaisia tietomalleja, jotka eivät sitten olekaan yhteensopivia. Ennen kuin asia viedään lakiin, tulee luoda valtakunnallinen toimiva ja resurssitehokas alusta yhteiselle tietomallille ja suunnitella, miten sen jalkauttaminen kuntiin rahoitetaan (ohjelmisto, lisähenkilöstö, koulutus).

Mikäli ja kun tietomalli ajetaan otetaan käyttöön, siihen ei tule viedä kaavaehdotuksia eikä muitakaan välivaiheen suunnitelmia vaan ainoastaan lopullinen hyväksytty ja voimaan tullut kaava-aineisto, ettei synny väärinkäsityksiä ja epäselvyyttä.

## **HUOMIOITA KAAVOJEN TOTEUTTAMISEN KOKONAISUUDESTA**

Arvio yleisten alueiden suunnittelun kannalta

Kommentti koskee 110 §:n 2 momenttia, jossa säädetään suunnitelmasuunnitelman vireille tulon ilmoittamisesta. Ehdotuksen mukaan ”suunnittelun vireille tulosta tulisi ilmoittaa aina, kun suunnitelmaa laaditaan, huolimatta siitä, edellyttäisikö suunnitelma jäljempänä tässä pykälässä säädettyä varhaisen vaiheen vuorovaikutusvaihetta vai ei.” Yleisten alueiden suunnittelun kannan mukaan vireilletuloilmoitus pitäisi jättää pienemmissä suunnittelukohteissa vapaaehtoiseksi. Julkisuusvaikutus tapahtuu muun vuorovaikutteisuuden kautta.

Arviot kiinteistönmuodostusasioiden kannalta

Yleiset alueet; Katualueiden siirtyminen kunnan omistukseen tulee jatkossakin tapahtua kunnan omissa prosesseissa ja vain korvausten määrittely tulee tapahtua maanmittauslaitoksen pitämässä lunastustoimituksessa, jos ilmaisluovutusvelvollisuudesta (tai katualueen osittaisen luovuttamisen korvauksena saadusta rakennusoikeudesta) on pakko luopua. Lunastustoimitusten lisääntyminen aiheuttaa byrokratian lisääntymistä ja katualueet siirtyvät kunnan omistukseen vasta vuosien päästä. Jos maanmittauslaitoksella kestää vuosia tehdä kunnan hakemia yleisen alueiden lohkomisista eikä edes pieniä katualueiden lunastuksia saada kokousvaiheeseen puolessa vuodessa, lausunnolla olevan

esityksen toteutuessa katualueet tulevat kunnan omistukseen niin hitaasti, että maanomistajat ehtivät vaihtua.

Esityksessä arvioitu ”vähäinen toimitusten lisääntyminen” ei huomioi lunastuslain esitettyä muutosta. Jos lunastuskorvaus on aina 15 % korkeampi kuin kauppahinta, miksi kukaan myisi, jolloin lunastustoimitukset tulevat lisääntymään merkittävästi.

Esityksen perusteluissa todetaan, että rakennuslain aikana kaavoitettuja ja haltuunotettuja, mutta korvaamatta ja lohkomatta jääneitä rakennuskaavateitä on huomattavasti. Osa näistä kuitenkin on korvattuja. Vallankin pienissä kunnissa korvaukset on maksettu, koska naapurien keskustelu keskenään on pitänyt huolen korvauksen maksusta kaikille. Lisäksi kunta on voinut sopia korvauksen esim. ilmaisena vesiliittymänä. Kaikkien näiden todistaminen 1950-luvulta asti on käytännössä mahdotonta. Kuntien arkistoihin haltuunottokorvaukset tai esim. vesiliittymästä sopiminen on arkistoitu silloisen maanomistajan nimellä. Yritysten omistaessa asia on saatettu arkistoida toimitusjohtajan nimellä. Kuolinpesien osalta asia on saatettu arkistoida jonkun osakkaan nimellä. Kaikkien niiden hakeminen arkistosta on täysin mahdotonta. Sellaiset rakennuskaavakadut, jotka on rakennettu kaavan mukaisesti jo vuosikymmeniä sitten ja joita kunta on kunnossapitännyt ja vain alueen lohkominen on jäänyt tekemättä, tulee pitää selvinä tapauksina, joissa korvaukset on maksettu. Eihän kukaan ole edes 1970-luvulla ole antanut rakentaa katuja maalleen ilman, että on saanut siitä korvauksen. Jos näin ei toimita, vaan kunnan tulee kyetä todistamaan maksetut haltuunottokorvaukset useiden vuosikymmenien ajalta, päästään erittäin todennäköisesti tilanteeseen, jossa korvaukset maksetaan uudelleen. Lisäksi esityksessä ehdotetut siirtymäajat ovat varsin lyhyitä suhteessa kunnille tulevaan työmäärään.

Luku 17 tontit; Esityksessä on hyvää se, että on kiinnitetty huomiota kaavan mukaisille korttelialueille jääneisiin maapalasiin, joita ei ole huomioitu rakennuspaikan osana rakennuslupaa annettaessa. Sen sijaan tonttijakosuunnitelman periaatteet jäävät epäselviksi. Nykyisessä laissa on sitova tonttijako ja ohjeellinen tonttijako. Esityksen mukaan oikeusvaikutuksettomasta ohjeellisesta tonttijaosta luovutaan. Jääkö kuitenkin ohjeellinen oikeusvaikutuksellinen tonttijako ja mikä sellainen on? Edelleen 149 §:ssä ” tonttijakosuunnitelmaa ei tarvittaisi lainkaan, jos koko rakennuskorttelin alue tai kyseinen osa-alue olisi saman omistajan omistuksessa ja alue olisi osoitettu samaan käyttötarkoitukseen.”. Miten tällaisessa korttelissa kiinteistönmuodostus toteutetaan? Jotta tontti voidaan lohkoa, tarvitaan tonttijako/tonttijakosuunnitelma, vaikka ko. korttelissa olisikin vain tontti 1.

Luonnos 102 §:ksi ”Säännöksestä poistettaisiin maininta kiinteistön haltijasta, sillä tällä ei ole itsenäistä oikeutta esittää tonttijakosuunnitelman muuttamista edellä säädetyn nojalla.”Eli pitkäaikaisen vuokraoikeuden haltijan, joka rinnastuu omistajaan, ei annettaisi hakea esim suuren teollisuustontin jakamista kahteen vaan tarvitaan yksityisoikeudellinen sopimus maanomistajan (esim kaupunki) ja vuokraoikeuden haltijan kesken, jossa sovitaan myös tonttijakosuunnitelman maksusta. Käsittämättömän byrokraattinen muutos, kun nykyään vuokraoikeuden haltija voi itse hakea tonttijakoa. Tällä saadaan aikaan aivan turhaa työtä maanomistajille, joilla on vuokratontteja asemakaava-alueilla eli siis kunnille.

Luonnos 86 §:ksi - tunnuksien ja tunnistetiedot; Tietomalliin siirtyminen ei ole ongelma, kunhan valtio hakee tietomallin kunnan rajapinnasta eikä kunnalla ole velvollisuutta toimittaa sitä. Sama koskee kaava-, tonttijakotms tietojen keräämistä yhteen tietokantaan tai jakelualustaan. Valtio hakee kunnan rajapinnasta, kunta ei toimita. Eikä siihen tietokantaan tai

jakelualustaan saa olla muutosoikeuksia valtiolla. Vtj:n suurin ongelma on se, että kunnan pitää toimittaa, jolloin kaikki tietotekniset ongelmat säilyttyvät kunnalle ja digi- ja väestötietovirastolla on muutosoikeus, jolloin esimerkiksi osoitteet tai huoneistotunnisteet voivat olla kahdessa paikassa eri tavalla. Koko valtion kattavassa aineistossa tulee toki olla pysyvä tunnus, mutta johan sellainen kaavoilla ja tonttijaoilla on: Niillä on kuntakohtainen tunnus ja kun siihen lisätään kunnan numero, aineistossa ei voi olla kahta samaa tunnusta. Miksi keksiä muuta pysyvää tunnusta, joka aiheuttaa kunnille kustannuksia mm. paikkatietojärjestelmien ja ohjelmistojen muutoksina?

## **HUOMIOITA RAKENTAMISEN KOKONAISUUDESTA**

Ympäristönsuojelutoimi on huolissaan lakiehdotuksesta puuttuvasta jätevesijärjestelmien rakentamisen valvonnasta. Kyseessä on erikoissuunnittelua vaativa rakennuksen osa, jonka rakentamista ei tämän ehdotuksen mukaan valvota lainkaan. Valvonta jätetään ympäristönsuojelulain varaan. Jätevesijärjestelmän rakentaminen ei ole lupaa vaativissa hankkeissa eikä rakennuskohteen määritelmässä. Jos sen on tarkoitus sisältyä 208 §:n toisen momentin kohteisiin, asia olisi syytä ilmaista selvemmin. Sellaisissa rakennushankkeissa, joissa ehdotetun lain mukainen rakentamisen lupa tarvitaan, tieto jätevesijärjestelmän rakentamisesta oletettavasti siirtyy myös ympäristönsuojeluviranomaiselle, jolloin etukäteisvalvonta on mahdollista. Muissa tapauksissa kukaan ei valvo kiinteistölle rakennettavaa jätevesijärjestelmää ennen sen rakentamista ja on mahdollista rakentaa täysin vääränlainen tai väärin mitoitettu jätevesijärjestelmä. Jälkivalvonnalla on erittäin vaikeaa korjata virheitä, jotka on tehty väärin sijoittamalla tai väärin mitoittamalla.

199 §:ssä edellytetään että: "Rakentamisessa on käytettävä tuotteita, joista ei niiden suunnitellun käyttöiän aikana aiheudu sisäilmaan, talousveteen eikä ympäristöön sellaisia päästöjä, joita ei voida pitää hyväksyttävänä." Kuka määrittelee päästön hyväksyttävyyden? Pykälätekstin tulisi olla "sellaisia päästöjä, jotka voivat vaarantaa terveyden tai aiheuttaa ympäristön pilaantumista" tai jokin muu vastaava selkeämpi sanamuoto.

194 §:n mukainen rakennus- ja purkumateriaaliselvitys on erittäin tervetullut parannus.

Kaiken kaikkiaan suunnitelluilla uudistuksilla on vaikutusta luvanhakijoiden ja rakennushankkeiden edistäjien asemaan lisääntyneenä ja uudenlaisena työmääränä.

Esittelijä	Rakennus- ja ympäristövalvonnan johtaja
Päätösehdotus	Rakennus- ja ympäristölautakunta antaa asiaan valmistelun mukaisen arvion lausuntonaan, kaupunginhallitukselle käsiteltäväksi ja edelleen ympäristöministeriölle annettavaksi.
Päätös	Rakennus- ja ympäristölautakunta hyväksyi päätösehdotuksen. Tämän pykälän osalta pöytäkirja tarkastettiin heti kokouksessa.
Tiedoksianto	kaupunginhallitus