



Ympäristöministeriö
lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö dnro VN/279/2018

Pohjois-Savon ELY-keskuksen lausunto kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Pohjois-Savon ELY-keskus esittää nähtävillä olleesta lakiluonnoksesta lausuntonaan seuraavaa.

Maakuntakaavaan ja kuntakaavoihin esitetyt muutokset

Alueidenkäytön kokonaisuudessa merkittävin yksittäinen muutos liittyy maakuntakaavan rooliin. Ehdotetun 18 §:n 2 momentin mukaisesti maakuntakaavan oikeusvaikutteisia osia olisivat jatkossa vain kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta.

Pidämme valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävälle liikenneverkolle ehdotuksessa esitettyä oikeusvaikutteisuutta perusteltuna liikennejärjestelmän ja -verkon toimivuuden ja kehittämistavoitteiden turvaamiseksi. Liikennejärjestelmän toimivuuden ja kehittämisen kannalta on tärkeää, että on käytössä riittävän laaja-alainen ja laajalla yhteistyöllä valmisteltu alempiasteista suunnittelua ja viranomaistoimintaa ohjaava kaavataso, jolla voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisen ja maakunnallisen liikenneverkon sekä alueellisen maankäytön kehittämistavoitteet.

Myös viherrakenteen osoittaminen maakuntaakaavoissa oikeusvaikutteisena on perusteltua, koska tällä voidaan osaltaan edistää luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilyttämistä. Jatkotyössä on myös tärkeää varmistaa, että lainsäädäntö velvoittaa riittävällä tarkkuudella huomioimaan maakuntakaavan viherrakennetta koskevat kehittämisperiaatteet kaikilla kaavatasoilla sekä laadittavaksi tulevilla kaupunkiseutusunnitelmissa. Viherrakenteella on merkitystä myös ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmasta. Tästä huolimatta luonnon monimuotoisuus tulee uudistuksessa huomioida myös itsenäisenä tavoitteena. Tämän vuoksi tulisikin vielä arvioida sitä, olisiko lakiin tarpeen ottaa yleissäännös luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta vastaavaan tapaan kuin nyt on esitetty ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta (ehdotettu 5 §).

Edellä sanotun ohella on tunnistettava, että maakuntakaavaa koskevilta osin ehdotus merkitsisi tosiasiallisesti huomattavaa muutosta nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Jatkotyössä tuleekin huolellisesti vielä arvioida se, millaisia suoria ja välillisiä vaikutuksia maakuntakaavan

7.12.2021

oikeusvaikutusten rajaamisella pelkästään edellä mainittuihin teemoihin mahdollisesti olisi. Arvioinnissa tulisi huomioida muun muassa maakuntakaavojen aiempi merkitys eräiden hanketyyppien (esimerkiksi tuulivoimatuotanto, voimajohtolinjat, maa- ja kalliokiviaineksen otto, kaupan keskittymät) sijainninhjauksen näkökulmasta. Lisäksi on syytä arvioida myös sitä, millainen merkitys pelkästään maakuntakaavoissa suojelualuevarauksena esitetyillä kohteilla mahdollisesti on ollut luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta. Välillisten vaikutusten osalta on myös syytä huomata, että aiemmin maakuntakaavojen yhteydessä on käytännössä toteutettu esimerkiksi maakunnallisia kulttuuriympäristöinventointeja. Huolenaiheena onkin, että tällaisia selvityksiä ei enää tulevaisuudessa toteutettaisi, kun niiden toteuttaminen varsinkin kaupunkiseutujen ulkopuolella riippuisi pelkästään yksittäisten kuntien resurssitilanteesta tai kulloinkin saatavilla olevasta hankerahoituksesta.

Ehdotuksen 34 §:ssä säädetty mahdollisuus yleis- ja asemakaavaan yhteiskäsittelystä joustavoittaisi kaavoitusta. Jatkotyössä ja -arvioinnissa on syytä vielä huomioida, että yleis- ja asemakaavaan 25 ja 31 §:ssä esitetyt muutokset yhdessä maakuntakaavaan esitettyjen muutosten kanssa voivat osaltaan vähentää yleispiirteisen suunnittelun painoarvoa alueidenkäytön suunnittelussa. Tämä johtuu siitä, että yleiskaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevassa säännöksessä (ehdotettu 25 § 2 momentti) ei enää mainittaisi vaatimuksena tarpeellisten alueiden osoittamista. Ehdotetun 31 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava olisi nykyiseen tapaan ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa, mutta pykälän 4 momentin mukaan asemakaava voitaisiin kuitenkin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Nykyisestä poiketen asemakaavalta ei siis enää edellytettäisi sitä, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaavan tulisi olla ilmeisen vanhentunut.

Kaavojen laadullisia vaatimuksia koskevat säännökset (ehdotetut 20, 29 ja 39 §:t) ovat keskeisiä kaavojen lainmukaisuutta arvioitaessa. Tämän vuoksi on tärkeää, että säännösten muotoiluun kiinnitetään erityistä huomiota. Jos lakiuudistuksella pyritään erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen, tulee näitä seikkoja koskevien laadullisten vaatimusten muotoiluun kiinnittää erityistä huomiota. Esitöissä on tarpeen avata myös sitä, mitä uudella terminologialla ”kiinnitettävä erityistä huomiota” tarkoitetaan nykytilanteeseen verrattuna.

Erityisharkinta-alue sekä ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ehdotuksen 212 §:ssä säädettäisiin sijoittamisluvan erityisistä edellytyksistä erityisharkinta-alueella. Lainkohdan esitöiden (s. 427) mukaan merkittävä muutos olisi, että oikeudellisten edellytysten lisäksi jatkossa käytettävissä olisi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lakimuutoksella pyritään muuttamaan (äärimmäisen tiukkaa) vallitsevaa oikeustilaa, jossa tuomioistuimet ovat kategorisesti kumonnet kuntien suunnittelutarveratkaisut. Esimerkiksi nostetaan tilanne, jossa yksi rakennushankkeeseen ryhtyvä on

7.12.2021

ensin saanut rakentaa suunnittelutarveratkaisun perusteella, mutta valittaa sitten naapurin suunnittelutarveratkaisusta eikä naapuri enää saakaan rakentaa. Jatkossa sijoittamislupa erityisharkinta-alueelle voitaisiin myöntää esimerkiksi siksi, että rakentaminen soveltuisi hyvin aiotulle paikalle eikä kunnan ole tarkoitus kaavoittaa kyseistä aluetta lähitulevaisuudessa. Esitöiden mukaan tuomioistuimella olisi 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.

Näkemyksemme mukaan lakiuudistuksen tavoitteet ja keinot jäävät 212 §:n osalta jossain määrin epäselväksi. Tähän liittyen toteamme, että maankäytön tulee perustua riittävään suunnitteluun. Voimassa olevassa lainsäädännössä suunnittelutarveratkaisulla on yksittäistapauksessa korvattu yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu, jos edellytykset ovat täyttyneet. Yksittäisten ratkaisujen yhteydessä voidaan kuitenkin suunnitella vain tämän yksittäisen hankkeen toteuttamisen edellytykset, mutta ei ympäröivää maankäyttöä. Tämän vuoksi ratkaisuiden yhteydessä on jätettävä riittävä kaavoitusvara, joka mahdollistaa sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimisen alueelle myöhemmin. Kaavoitusvaran käsite liittyy toisaalta läheisesti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, eikä kysymys ole pelkästään kaavoitukselle aiheutuvasta haitasta. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus voidaan johtaa suoraan perustuslaista (731/1999), eikä maanomistajia saa ilman hyväksyttävää maankäytöllistä perustetta erityisharkinta-alueillakaan asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan. Näkemyksemme mukaan 212 §:ään ehdotetuilla muutoksilla ei ole mahdollista saavuttaa niitä tavoitteita, joita lainkohdan esitöissä on tuotu esille.

Sijoittamisluvan yhtenä edellytyksenä erityisharkinta-alueella on ehdotetun 212 §:n mukaan, että rakentaminen erityisharkinta-alueella ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen muille periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Alueen tavoitellun kehittämisen muu periaate voisi esitöiden mukaan olla esimerkiksi strateginen suunnitelma, kuten kaupunkiseutusunnitelma. Kiinnitämme huomiota siihen, että toisaalla esityksessä (s. 298) todetaan, että kaupunkiseutusunnitelmalla ei olisi alueidenkäytön suunnitteluun, rakentamiseen tai muuhun suunnitteluun kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Lain sanamuodon sekä esitöiden perusteella jää avoimeksi, mitä muita suunnitelmia tai alueen kehittämisen periaatteita lainkohdassa tarkoitetaan.

Ranta-alueiden yleis- ja asemakaavoja laadittaessa tulisi jatkossa huolehtia erityisten laadullisten vaatimusten huomioon ottamisesta. Säännös kuitenkin koskee ainoastaan maaseutumaisia ranta-alueita, mutta ei sen sijaan esimerkiksi kyläalueita. Näkemyksemme mukaan luonnonympäristöön, kulttuuriympäristöön, maisemaan ja vesiensuojeluun liittyviin piirteisiin voisi olla perusteltua kiinnittää erityistä huomiota myös esimerkiksi kyläalueilla.

Ehdotetussa laissa yhdistettäisiin MRL:n rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteet; uuden lain terminologiassa kysymys olisi ranta-alueesta. Niissä

7.12.2021

tilanteissa, joissa maankäytön suunnittelemisen tarve tulee pääasiassa rantaan tukeutuvasta rakentamisesta, ranta-alue voisi ulottua nykyistä rantavyöhykettä ulommas. Käsitteiden yhdistämisellä ei lainkohdan perusteluiden mukaan ole tarkoitus muuttaa tulkintaa siitä, mille laajuudelle rannan suunnittelutarve nykyisen oikeuskäytännön perusteella ulottuu. Huomautamme, että tällä hetkellä MRL 72.2 §:n mukainen suunnittelutarve johtuu *rantaan tukeutuvan loma-asutuksen* järjestämisen tarpeesta. Jos suunnittelutarve johtuu vakituisen asumisen järjestämisestä, on kysymys niin sanotusta kuivan maan suunnittelutarpeesta. MRL 72.2 §:n mukainen rannan suunnittelutarve on mahdollista poistaa toisenlaisilla edellytyksillä kuin kuivan maan suunnittelutarve.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että jatkossa rannoille laadittavissa yleiskaavoissa ja ranta-asemakaavoissa ei enää maanomistajan aloitteesta laadittavia ranta-asemakaavoja lukuun ottamatta tehtäisi eroa vakituisen asumisen ja loma-asutuksen suhteen. Ainakin lakiehdotuksen perusteluissa voisi olla syytä vielä selkeyttää sitä, missä menettelyssä jatkossa poistettaisiin suunnittelutarve siltä osin kuin kysymys on vakituisen asumisen osoittamisesta nykyiselle MRL 72.2 §:ssä määritellylle ranta-alueelle. Jatkovalmistelussa voisi olla vielä tarpeen selvittää tarkemmin, millaisia vaikutuksia ranta-alueiden kaavoitusta koskevilla muutoksella on yhdyskuntarakenteen eheyden kannalta.

Kyläalueiden määrittely olisi uudenkin lain myötä edelleen jossain määrin ongelmallista. Kyläalueen määritelmään liittyy oikeusvaikutuksia, joilla voi olla maanomistajien kannalta huomattava merkitys. Kyläalueen määrittelystä ja rajauksesta riippuu esimerkiksi se, noudatetaanko ranta-alueella yleisiä mitoitusperiaatteita ja siis vaatimusta vapaasta rakentamattomasta rannasta. Kyläalueiden rantamitoituksen osalta lakia uudistettiin jo vuonna 2017 (230/2017), minkä jälkeen on ollut nähtävissä, että kyläalueen määritelmää on pyritty tulkitsemaan verraten joustavasti, ja myös kaavoituksen keinoin uutta kyläaluetta on voitu pyrkiä muodostamaan sellaisillekin alueille, joita ei alun perin ehkä olisi voitu pitää kylänä.

Rakentamislupa

Keskeinen rakentamisen lupajärjestelmää koskeva uudistus olisi, että nykyisestä jaottelusta toimenpide- ja rakennuslupaon luovuttaisiin, ja tilalle tulisi *rakentamislupa*. Rakentamislupa koostuisi alueidenkäytöllisen tarkastelusta (sijoittamislupa) sekä teknisten vaatimusten tarkastelusta (toteuttamislupa).

Pidämme uudistusta monelta osin onnistuneena ja selkeänäkin, mutta siihen liittyy myös joitakin riskejä. Uudistuksen myötä lupakynnys tulisi huomattavasti nousemaan, mikä tarkoittaa sitä, että merkittävä osa pienemmistä rakentamishankkeista jäisi kokonaan viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Erilaisia säännöksiä ja määräyksiä on kuitenkin noudatettava myös pienemmissä hankkeissa, ja kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien oikeusohjeiden lisäksi rakentamishankkeisiin voi tulla sovellettavaksi myös muiden lakien mukaisia säännöksiä ja määräyksiä. Esimerkiksi laituri saattaa joissakin tapauksissa edellyttää vesilain (587/2011) mukaista lupaa, ja

7.12.2021

naapuruussuhdeloissa (26/1920) on säädetty rakennusten etäisyysvaatimuksista naapureiden rajaun. Myös rakentamisluvan tarvetta koskeva sääntely (208.2 §) vaikuttaa toistaiseksi jossain määrin epäselvältä, ja tältä osin tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen selkeyteen. Arvioimmekin, että rakentamista koskevaan lupajärjestelmään esitettyjen muutosten seurauksena jälkivalvonnan merkitys tulee jatkossa korostumaan.

ELY-keskusten valvontaroolin palauttaminen

Lakiehdotukseen sisältyvillä muutoksilla palautettaisiin ELY-keskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. ELY:lle ei kuitenkaan säädettäisi kuntien alueidenkäytön ohjaustehtävää, toisin kuin ennen vuotta 2017 voimassa olleessa laissa. Näin ollen ELY-keskusten tehtävä asemoituisi aiempaa selkeämmin alueidenkäytön edistämiseen (10 § 1 momentti) sekä päätösten lainmukaisuuden valvontaan (10 § 2 momentti). Nähdäksemme esitetty rooli soveltuu hyvin valtion aluehallintoviranomaiselle. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä vielä kiinnittää huomiota siihen, mitkä vaikutukset ELY-keskuksen muuttuvilla tehtävillä on viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin.

Osana valvontatehtävää myös ELY-keskusten valitusoikeus palautettaisiin pääosin vuoden 2017 lakiuudistusta edeltäneeseen tilanteeseen. Pidämme esitetyttä muutosta kannatettavana, koska sillä selkeytettäisiin lainsäädäntöä nykyisestä sekä vähennettäisiin muun ohessa hallintotuomioistuinten työmäärää. Nykyisellään ELY-keskusten MRL:n mukainen valitusoikeus on käytännössä rajattu vain valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Tämä rajaus on osoittautunut hyvin tulkinnanvaraiseksi ja käytännössä ELY-keskuksen valitusoikeuden olemassaolo joudutaankin syntyneestä oikeuskäytännöstä huolimatta edelleen tapauskohtaisesti ratkaisemaan hallinto-oikeuden toimesta.

Ilmastovaikutukset

Lain 5 §:ssä säädetty edellytys ilmastovaikutusten huomioimisesta edesauttaa merkittävien hillintä- ja sopeutumistoimien tunnistamisessa jo kaavavaiheessa. Kaavoituksen yhteydessä tehtävällä arvioinnilla voi olla suuri vaikutus kaavoitettavan alueen käytöstä syntyviin kasvihuonekaasupäästöihin ja siihen, miten maankäytöllä voidaan sopeutua muuttuvaan ilmastoon.

Kokonaisuutena arvioiden myös rakentamista koskevat ehdotukset tukevat hyvin digitaalisuuden, kuten rakennusten päästötietokannan ja uusien tietomallien, hyödyntämistä ilmastovaikutusten arvioinnissa. Tähän tarvitaan kuitenkin kansallisia arviointimalleja ja -työkaluja sekä niiden kehittämistä alan toimijoiden, kuntien ja vastuuviranomaisten kesken.

7.12.2021

Tämä lausunto on laadittu Pohjois-Savon ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Liikennettä koskevien asioiden osalta ELY-keskus pyytää jatkovalmistelussa myös huomioimaan, mitä lakiluonnoksesta on lausuttu Pirkanmaan ELY-keskuksen ja Väyläviraston lausunnoissa.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.

Tämä asiakirja KEHA/5173/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/5173/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Haapanen Kimmo 07.12.2021 07:02

Esittelijä Perho Juha 07.12.2021 07:05