



Ympäristöministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja uuden kaavoitus- ja rakentamislain ehdotukseen. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki ehdotetaan korvattavaksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset näkökulmat

Työ- ja elinkeinoministeriön kokonaisnäkökulmana lakiehdotukseen on elinvoiman vahvistaminen ja turvaaminen niin koko yhteiskunnassa ja kansantaloudessa kuin alueilla ja kunnissa. Maankäytöllä, sen suunnittelulla ja rakentamisella vaikutetaan keskeisesti elinvoiman kehittymiseen ja kilpailukykyyn sekä toimivan kilpailun toteutumiseen. Elinvoimaa tukevana näkökulmana TEM korostaa kestävä kasvun ja hiilineutraaliutta edistävien ratkaisuiden merkitystä, joihin niin ikään voidaan vaikuttaa maankäytöllä ja rakentamisella.

TEM toteaa, että kaavoitus- ja rakennuslaki kytkeytyy laajasti ministeriön alaan. Siten lainvalmistelussa olisi ollut hyödyksi, että ministeriön suuntaan olisi tarjoutunut säännöllisemmät vuorovaihtokanavat ja TEM ministeriönä olisi kytketty kiinteämmin KRL:n valmisteluun. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotuksen merkittävänä puutteena, että se ei sisällä varsinaista yritysvalmistelun arviointia ja tätä koskeva arviointi on ohutta.

Työ- ja elinkeinoministeriön alalla lakiehdotus koskettaa energiapolitiikkaa, kaivostoimintaa, alueiden kehittämistä ja kaupunkipolitiikkaa, digitalisaatiota, matkailua, toimivien markkinoiden edistämistä sekä kaupan alaa. Lausuntoon on sisällytetty kaikki em. aihealueet.

Energiakysymykset

Hallituksen esityksen mukaan uudella kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Vihreää siirtymää ja mm. energiainvestointeja voikin paikoin oleellisesti hidastaa kaavoituksen ja rakentamisen

sujumattomuus. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että energiaratkaisujen merkitys korostuu tulevaisuudessa ja erityisesti ydinenergialla on tärkeä osa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Investoinnit kestäviin energiaratkaisuihin vaativat toimintaympäristön, lainsäädännön ja rahoituksen ennakoitavuutta. Uudella lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa ilmastotavoitteiden saavuttaminen. TEM lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

70 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa: Esityksessä ehdotetaan, että kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Ehdotettu sanamuoto eroaa voimassaolevasta lainsäädännöstä, jossa edellytetään merkittävien vaikutusten arviointia.

Vaikutusten arviointi on sananmukaisesti parhaassakin tapauksessa vain ennakoita tehtyjä oletuksia tulevasta. Koska vaikutusten arvioinnin asianmukaisella hoitamisella on merkitystä muutoksenhaun kannalta, on kuitenkin tärkeää, että menettelyyn liittyvät vaatimukset ovat täsmällisiä ja ennakoitavia. Pykälään ehdotetusta sanamuodosta jää epäselväksi, mitä on arvioitava ja millä kriteereillä.

21 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan: Hallituksen esityksen mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan poistettaisiin muilta kaavamerkinnöiltä kuin maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta koskevilta kehittämisperiaatteilta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta ongelmallisena sen vuoksi, että se voi vaikeuttaa esimerkiksi merkittävien maakunnallisten energiatalouteen liittyvien suunnitelmien alueellista yhteensovittamista ja vähentää ennakoitavuutta energiahankkeita toteutettaessa.

Nykyisellään maakuntakaavalla ratkaistaan esimerkiksi ydinvoimalaitoksen sijoittamisen edellytykset, kuten sijainti, liittyminen tieverkkoon, laivavyliin ja sähköverkkoon sekä suojavyöhyke. Ydinenergiahankkeet ovat usein kustannuksiltaan ja laajuudeltaan mittavia ja toimijoiden tulee voida luottaa jo hankkeen varhaisissa vaiheissa tehtyjen ratkaisujen pysyvyyteen.

Kaivosasiat

Uudistuksen myötä maakuntakaavan oikeusvaikutukset olisivat aiempaa rajallisemmat, eikä esimerkiksi kaivosalueiden sijoittumista suunniteltaisi maakuntakaavalla. Uudistuksen myötä poistuisi myös mahdollisuus laatia kuntien yhteinen yleiskaava. Jatkossa maankäytön suunnittelu esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämisen osalta tapahtuisi kuntatasolla. Kuitenkin käytännössä saattaa ilmetä tilanteita, että mahdollinen kaivosalue sijoittuisi kahden tai useamman kunnan alueelle. Uudistuksen myötä välinettä yhtä kuntaa kattavammalle suunnittelulle ei olisi, mikä saattaa aiheuttaa hankaluuksia usean kunnan alueella samaan aikaan (ehkä samaa hanketta koskien) tapahtuvan erillisen kaavoituksen osalta. Tämä puute on tunnistettu vaikutusten arvioinnissa (s. 130, 146), mutta ratkaisua tähän ei ole esitetty. Jatkovalmistelussa tulisi harkita vielä, olisiko syytä mahdollistaa yhtä kuntaa laajempi maankäytön suunnittelu joko maakuntakaavalla, kuntien yhteisellä yleiskaavalla tai muulla vastaavalla välineellä.

Yksittäisenä huomiona, että HE-luonnoksen sivulla 273 puhutaan kaivoskivennäisistä. Tämä on vanhentunut termi, joka olisi syytä korvata kaivosmineraali-termillä, jota kaivoslaissa (621/2011) käytetään.

Aluekehittäminen ja kaupunkipolitiikka

Alueiden kehittämisen ja kaupunkipolitiikan näkökulmasta kaavoitus- ja rakentamislaki on yksi keskeisimmistä säädöksistä ja vaikuttaa alueiden ja kaupunkiseutujen maankäyttöön ja toimivuuteen merkittävästi. Aluekehittämisen ja kaupunkiseutujen kehityksen näkökulmasta maankäyttö, suunnittelu ja rakentaminen ovat yksi tärkeä osa kaupunkien strategista kehittämistä, ja on tärkeää, että suunnittelujärjestelmällä vastaisuudessaakin tuetaan alueiden ja kaupunkiseutujen laaja-alaista myönteistä kehittymistä.

Ehdotuksen mukaan maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavoituksen aseman ohentuessa lakiehdotuksessa on varmistettava, että ylikunnallisen suunnittelun edellytykset eivät heikkene liiallisesti. Tässä kohtaa ehdotus sisältää myös vaihtoehtoisen mallin, jossa maakuntakaava säilyisi kokonaisuudessaan oikeusvaikutteisena. Tätä vaihtoehtoa on tarkoitukseenmukaista punnita loppuvalmistelussa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille palaisi tehtävä valvoa, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Vaikutusarvioinnissa tulisi olla resurssiarvio tehtävästä, jotta ELY:t pystyvät varautumaan uuden tehtävän hoitamiseen.

Kaupunkiseuduilla elinvoiman vahvistaminen on sidoksissa hyvään suunnitteluun ja rakentamiseen. Yksi keskeinen uudistus lakiluonnoksessa on velvoite laatia seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle kaupunkiseutusunnitelma, jolla maankäyttöä, asumista, liikennettä ja vihervyöhykkeitä koskevaa suunnittelua koordinoitaisiin ja integroitaisiin. Seitsemän suurimman kaupunkiseudun lisäksi välinettä esitetään muille kaupunkiseuduille vapaaehtoisena. Ehdotuksen lähtökohdana on nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain arviointi, jossa kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus nostettiin yhdeksi keskeisimmistä kehityskohteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kaupunkipolitiikan näkökulmasta useat esityksen ehdotukset ovat myönteisiä. Samalla esitys sisältää osia, joiden voidaan arvioida heikentävän kaupunkien kehittämistä. Näihin mm. kaupungit ovat valmistelussa esittäneet varaumiaan.

Kaupunkiseutusunnitelma on sisällöltään kannatettavia tavoitteita sisältävä väline, joka voi onnistuessaan riittävän kevyellä, joustavalla ja ei-formaalilla tavalla vahvistaa suurimpien kaupunkiseutujen toimivuutta yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja asumisen suunnittelun koordinaation kautta. Nykyiset maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset näiden kaupunkien kanssa paljolti toteuttavat tätä tavoitetta, mutta kaupunkiseutusunnitelman etuna on kaikille kaupunkiseuduille yhdensuuntainen malli, joka erityisesti, laadittaessa se paikallislähtöisesti, voi parantaa MAL-sopimusten laatimisen demokraattista perustaa. Kaupunkiseutusunnitelma olisi siltä osin askel oikeaan suuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin toteaa, että kaupunkiseutusunnitelman osalta tulee laajasti arvioida sen vaikutuksia, jotta väline ei luo päällekkäisyyttä MAL-sopimusprosessiin eikä heikennä vaan tukee sitä.

Kaupunkiseutusunnitelma korostaa seudullista pitkäjänteistä maankäytön suunnittelua ja sen syventämistä ja se voi osaltaan parantaa myös kaupunkiympäristön laadun tavoitteen huomiointia osana MAL-prosesseja. Päällekkäisen työn välttämiseksi se on kuitenkin hyvin kytkettävä MAL-sopimusprosesseihin.

Ehdotuksen tavoite luoda edellytykset palveluiden monipuoliselle tarjonnalle keskusta-alueilla ja ehkäistä sellaista kehitystä, joka heikentäisi keskusta-alueiden palveluja ja niiden kehittämisedellytyksiä on vastaus tarpeeseen elävöittää keskustoja ja on siten kaupunkikehittämisen kannalta kannatettava.

Rakentamista koskeva uudistus määrittää rakennusten hiilijalanjälki ja siten hillitää rakentamisen päästöjä on myönteinen. Sillä voidaan edesauttaa rakentamisen kestävien ratkaisuiden lisääntymistä markkinoilla ja kestävyttä lisäävien innovaatioiden syntymistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että myönteistä ehdotuksessa on kaavoitusmonopolin säilyminen kunnilla, joka sovittaa parhaiten yhteen eri toimijoiden odotuksia, ja siihen liittyvä maapolitiikan vahvistaminen. Ehdotus sisältää myönteisiä kaavoituksen sujuvoittamisehdotuksia kuten rakennusluvan ja toimenpideluvan yhdistämisen, mutta se voi myös jäykistää kaavoittamista, sillä mm. rakennusvalvontaan on tulossa lisää säätelyä. Uudella lailla ei tulisikaan hidastaa ja monimutkaistaa vapaaehtoisena järjestynyttä toimintaa. Kaupunkien ja valtion kumppanuuden hengessä esityksen viimeistelyvaiheessa tulisi vielä käydä aktiivista, ratkaisuhakuista vuoropuhelua kaupunkien ja kuntien kanssa.

Digitalisaation edistäminen ja hyödyntäminen

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavina hallituksen esityksen sisältämiä digitalisaation hyödyntämisen toimenpiteitä, joiden tavoitteena on 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. Tavoite laajasta yhteentoimivuudesta rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa on kannatettava. Rakennetun ympäristön suunnittelussa digitalisaation potentiaalin käyttöönotto hyödyttäisi laajasti paitsi elinkeinoelämää myös kansalaisia ja julkista sektoria.

Hallituksen esityksen painopiste on vahvasti tietomallipohjaisen kaavatiedon puolella, mikä toki helpottaa luvan hakemista, mutta ketju jää mielestämme osin puolittiehen, mikäli varsinaiset lupahakemukset jäävät nykyiselleen. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman Luvat ja valvonta –palvelun näkökulmasta ei ole riittävää, että tiedot löytyvät vain rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä vaan tietoja tulisi pystyä välittämään ja hyödyntämään laajemmin asiointipalveluissa. Samoin näkemyksemme mukaan tulisi tehdä laajaa yhteistyötä rakennetun ympäristön- ja Luvat ja valvontahankkeiden kesken, jotta varmistetaan sekä rakennetun ympäristön että luvan hakemisen asiakaslähtöiset yhden luukun palvelut.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää haasteena sitä, että hallituksen esityksessä on jätetty runsaasti yksityiskohtia tarkennettavaksi ympäristöministeriön asetuksella. Samoin tiedonhallintalain edellyttämässä tiedonhallintaan liittyvässä vaikutusarvioinnissa tulisi tarkastella myös vaikutukset kansallisesti toteutettavaan Luvat ja valvonta –palveluun.

Matkailu ja matkailuyritykset

Matkailun näkökulmasta keskeinen haaste kaavoituksessa on liittynyt kaavaprosessien hitauteen ja pitkäkestoisuuteen (esim. valitukset voivat hidastaa prosesseja kohtuuttomasti, investoijat eivät ole valmiita odottamaan pitkiä aikoja), hallinnolliseen taakkaan sekä matkailunäkökulmien huomioimattomuus toimintojen (elinkeinojen) yhteensovittamisessa.

Matkailustrategian 2019–2028 toimenpiteessä 39 todetaan: ”Kehitetään eri tasoilla tehtävää kaavoitusta ja muuta alueidenkäytön suunnittelua siten, että myös matkailuelinkeinon tarpeet tulevat huomioituksi (mm. elinkeinojen yhteensovitus, prosessien sujuvoittaminen), vaikutetaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen. Vastuu: YM, Metsähallitus, maakuntien liitot, ELY-keskukset, kunnat”

TEM pyytää Ympäristöministeriötä selventämään, miten uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa huomioidaan lyhytaikaisen majoitustoiminnan kasvaminen edelleen esimerkiksi rakennusvalvonnan tehtävien ja resursoinnin osalta.

Lain kokonaisuudistuksessa on lukuisia lähtökohtaisesti kannatettavia tavoitteita. Kannatettavia osa-alueita esityksessä ovat erityisesti menettelyiden sujuvoittaminen ja byrokratian vähentäminen lupajärjestelmää yksinkertaistamalla (esim. lupavelvoitteen supistaminen ja siirtyminen rakentamislupaan) sekä kaavaprosessin sujuvuutta edistämällä. Avoimuuden lisääminen sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen kaavahankkeissa on myös kannatettavaa. Myös kaavojen laadullisten vaatimusten täsmentäminen on kannatettavaa.

Esityksen sisältö ei kuitenkaan kaikilta osin tue esityksessä olevia kannatettavia tavoitteita.

Yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistamisessa, olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisessä, resurssitehokkuuden, vähähiilisen liikennejärjestelmän ja uusiutuvien energiamuotojen edistämässä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa tulee huomioida myös elinkeinon näkökulma ja elinkeinon kehittämismahdollisuudet. Sääntely ei saa olla liian jyrkkää ja rajaavaa, joustavuus ja elinkeinon näkökulman huomioiminen ovat keskeisiä.

Esityksessä on useita uusia vaatimuksia. Esityksessä mm. esitetään rakennuksen vähähiilisyyden viemistä vaikuttavalla tavalla osaksi rakentamisen säädösohjausta sekä rakennusmateriaalien ja -tarvikkeiden aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvityselvoitteen nostamista lain tasolle. Uudet vaatimukset ovat huolestuttavia lisääntyvän byrokratian, kustannusten ja hankkeiden keston vuoksi. Mm. ilmastaselvitys, rakennus- ja purkumateriaaliselvitys ja tietojen päivitys valtakunnalliseen rakennus- ja purkumateriaalirekisteriin sekä suuren käyttäjämäärän rakennusten määräaikaiset katsastukset sertifioitujen katsastajien toimesta ovat tällaisia. Uusien vaatimusten tulee olla kohtuullisia sekä byrokratian, kustannusten että keston näkökulmasta niin yksityishenkilöiden kuin yritysten näkökulmasta.

Haitankorvaussäännöstössä ja -menettelyissä tulee huomioida myös yritysten näkökulma, samoin muutoksenhaussa, jossa riskinä on valitusten vuoksi kohtuuttomasti pitkittyvät prosessit.

Maailmanperintökohteiden erityisarvojen säilymisen korostamisessa uudella sääntelyllä tulee huomioida myös mahdollisuudet kohteiden matkailulliseen hyödyntämiseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaupunkiseutusuunnitelmasta, joka olisi uusi osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Joissain kaupungeissa merkittäväksi haasteeksi on noussut lyhytaikaisen majoitustoiminnan kasvaminen edelleen, mikä vaikuttaa mm. asuntotarjontaan. Kaupunkiseutusuunnitelmassa voitaisiinkin ottaa kantaa tämänkaltaisiin ajankohtaisiin haasteisiin.

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevassa laissa mainitun asuntotuotannon lisäksi myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Esitys on kannatettava matkailuelinkeinon ja elinkeinoelämän näkökulmasta. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miten esitys suhteutuu esimerkiksi hotellitoiminnan ja asuinrakennuksissa tapahtuvan lyhytaikaisen majoitustoiminnan eroavaisuuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta tätä olisi syytä selvittää.

Esityksessä todetaan, että kuntien rakennusvalvontaa on erityisesti yritysten taholta arvosteltu siitä, että valtakunnallisten rakentamismääräysten tulkinnat eri kuntien välillä vaihtelevat. Esityksessä ei kuitenkaan tarjota ratkaisuja tähän haasteeseen. Esityksestä ei käy ilmi, miten esimerkiksi lyhytaikaisen majoitustoiminnan kasvaminen edelleen on huomioitu rakennusvalvonnan tehtävien ja toisaalta kuntien resursoinnin osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta tätä olisi syytä selvittää. Asia on erittäin ajankohtainen, sillä tällä hetkellä eri kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ovat tehneet erilaisia linjauksia asiaa koskevissa tapauksissa. Tämä vaikeuttaa lyhytaikaisen majoitustoiminnan sääntöjen hahmottamista kansallisesti.

Esityksessä ehdotetaan uusia velvoitteita loma- ja virkistyskäyttöön tarkoitetuille rakennuksille sekä rakennusten omistajille. Ehdotetut velvoitteet eivät saisi koitua turhan työllistäväksi raken-

nusten omistajille. Tämä voisi pahimmassa tapauksessa hidastaa loma- ja virkistyskäyttöön tarkoitettujen rakennusten suunniteltuja rakennusprosesseja. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten velvoitteen käytännön valvonta on tarkoitus toteuttaa. Tätä olisi syytä selvittää esityksessä. Elinkeinonäkökulmasta uusia, byrokratiaa lisääviä velvoitteita olisi syytä välttää.

Esityksessä on ehdotettu yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Elinkeinoelämän tarpeiden huomioiminen ja hankkeiden toteutumisen nopeutuminen on kannatettava asia.

Esityksessä ehdotetun uuden asuntotuotannon riittävyttä ja monipuolisuutta koskevan yleiskaavan laadullisen vaatimuksen arvioidaan edistävän asuinrakentamisen parissa toimivien yritysten toimintaedellytyksiä, asuntomarkkinoiden toimivuutta ja toimivaa kilpailua. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miten asuinrakennuksissa tapahtuvan lyhytaikaisen majoitustoiminnan aiheuttamat haasteet on huomioitu asuntomarkkinoiden toimivuutta ja toimivaa kilpailua koskien. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta tätä olisi syytä selvittää esityksessä.

Esityksen luvussa 4.2.2.2 tuodaan esiin vaikutukset yrityksiin. Arviointi ei tunnista ja ota huomioon mikro- ja pk-yrityksiin (ml. matkailuyritykset) kohdistuva vaikutuksia riittävästi. Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia aluekehitykseen lainkaan (ks. säädösehdotusten vaikutusten arviointi: aluekehitysvaikutukset <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>).

Kaavoitus- ja rakentamissääntelyn sujuvuus ja kilpailun toimivuus

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa aidosti päästään sujuvoittamaan kaavoitusprosessia sekä julkisten että yksityisten toimijoiden kannalta. Lakiuudistuksen tavoitteet ovat hyviä, mutta niiden toteutuminen ei kaikilta osin ole varmaa. On olemassa riski, että suunnitellut uudistukset hidastavat kaavaprosessia ja tekevät siitä kalliimpaa kaavoitusta hakeville yrityksille. Kaavoituksessa on kaikkiaan olennaista, että se mahdollistaa riittävän tonttitarjonnan, jotta yrityksillä ei olisi tarpeettomia esteitä markkinoille tulolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esityksen arvioimisen kannalta ongelmallisena erityisesti sitä, ettei hallituksen esityksen luonnoksessa ole lainkaan arvioitu yrityksille kaavoitusprosessin muutoksesta ja uusista rakentamisvaatimuksista koituvia kustannuksia. Kun uudelle yritysalueelle haetaan kaavoitusta, joutuu yritys tyypillisesti itse kustantamaan kunnan vaatimat kaavaselvitykset. Näin kuntaa koskevien vaatimusten tiukkeneminen kaavoituksessa voi suoraan lisätä yritysten kohtaamaa sääntelytaakkaa. Sääntelytaakkavaikutuksia yritystoimijoille voi muodostua esimerkiksi maakuntakaavalla laaditusta kaavoituksesta yksityiskohtaisemmalle kuntakaavatasolle siirtymisestä, yleis- ja asemakaavan uusista laadullisista vaatimuksista sekä rakentamisen ilmastaselvitysten laadinnasta. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on elinkeinoelämän kannalta hyvin keskeinen lakihanke, mistä syystä työ- ja elinkeinoministeriö kehottaa arvioimaan huolellisesti esityksen vaikutukset niin julkisten kuin yksityistenkin toimijoiden kohtaamaan sääntelytaakaan. Arvioinnin apuvälineenä on mahdollista käyttää TEM:n kehittämää Sääntelytaakkalaskuria, jonka käytössä ministeriö on valmis tarjoamaan tukea.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää jatkovalmistelun osalta keskeisenä, että kaavoitusprosessia sujuvoitetaan osana sääntelyuudistusta. Rakentamisen lupakynnyksen nostaminen, rakennus- ja toimenpidelupien yhdistäminen ja yhden luukun menettely vievät esitystä tältä osin oikeaan suuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kehottaa arvioimaan jatkovalmistelussa vielä lisäkeinoja, joilla kaavoitusprosesseja voitaisiin nopeuttaa ja sujuvoittaa. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston julkaiseman selvityksen Tarjonnan tiellä – Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve (KKV:n selvityksiä 1/2017) yhtenä konkreettisena kehittämiskohteena ehdotettiin asemakaavakäsittelyn nopeuttamista ja maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamista. Kaavoituksen

etenemisvauhtiin voitaisiin muun ohella vaikuttaa vaatimalla kaavoitukselta esimerkiksi etenemissuunnitelmaa, josta ilmenisivät tavoitteelliset välivaiheet sekä erilaiset selvitykset.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta myös kilpailun toimivuus on keskeinen huomioitava näkökohta maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa. Uudistuksen ei tule vaikeuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyä. Jatkovalmistelussa tulisivat kiinnittää huomiota esityksen vaikutuksiin kilpailuun ja korjata esityksessä kilpailun kannalta haitallisia säädösehdotuksia.

Kaupan ala ja palvelut

Kaupan ja palvelualan yritysten toimintaympäristön on tärkeää olla alueiden elinvoimaa sekä veto- ja pitovoimaa sekä kilpailukykyä edistäviä. On keskeistä huolehtia, että maankäyttö tukee ja edistää kilpailua sekä huomioi kaupan rakennemuutoksessa tapahtuvat toimintaympäristömuutokset, samalla ilmastonmuutoksen hillinnän ja palvelujen saavutettavuuden näkökulmat huomioiden.

Kaupan toimialan tulevaisuusselonteon valmistelussa on noussut esiin, että kaupan toimialaa ja sitä tukevaa palvelualan toimintaympäristöä ei tulisi rasittaa velvollisuuksilla ja sääntelyllä, jotka heikentävät niiden mahdollisuuksia jatkaa yritystoimintaa tai uudistua, työllistää, kasvaa tai tehdä investointeja. Merkitys korostuu käsillä olevassa kaupan rakennemuutoksen ja toimintaympäristön muutoksen tilanteessa. Selonteon valmistelussa on noussut esille, että kaupan ohjauksen sääntelyn ja kaavoituksen sujuvoittamiselle koetaan edelleen tarvetta, kaavoitusprosesseja tulisi nopeuttaa sekä tarkastella keskustasijainnin vaatimuksen mahdollista lieventämisen osalta sekä tehdä myös vaikutusarviointia. Myös laadultaan ja määrältään riittävään tonttitarjontaan tulisi vaikuttaa säännöksiä ja oheistuksia tarkastelemalla.

Kuluttajapalveluiden turvallisuus

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu kuluttajaturvallisuuslaki, jossa säädetään muun ohella kuluttajapalveluiden (ml. yleisötilaisuudet) turvallisuudesta. Kuluttajaturvallisuuslain mukainen valvontaviranomainen on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uudessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä olisi hyvä huomioida yleisötapahtuma-alueiden turvallinen sijoittaminen siten, että niitä ei sijoitettaisi esimerkiksi sellaisten teollisuusalueiden läheisyyteen, joissa harjoitetaan laajamittaista kemikaalien käsittelyä.

Kuluttajapalveluiden turvallisuudella on myös kiinteä liittymäpinta rakennusten ja rakennelmien turvallisuuteen sekä rakennusvalvontaan. Laista olisi hyvä käydä selkeämmin ilmi niitä elementtejä, jotka kuuluvat rakennusvalvontaviranomaisen vastuulle rakennusten käytön aikaisen turvallisuuden valvonnassa. Rakennusvalvontaviranomaisella voisi myös olla laissa mahdollisuus hankkeen suunnitteluvaiheessa pyytää kohdennettuja lausuntoja muilta viranomaisilta, esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta kuluttajapalveluiden turvallisuuden näkökulmasta. Rakentamislupakynnyksen nostamisessa on myös tarpeen huomioida sen vaikutukset kuluttajapalveluiden turvallisuudelle ja siten mahdollisesti lisääntyvä jälkivalvonnan tarve sellaisten kuluttajapalveluissa käytettävien rakennusten tai rakennelmien osalta, jotka eivät edellytä rakentamislupaa eivätkä siten tule viranomaisten tietoon rakentamisvaiheessa. Asiaa on syytä arvioida jatkovalmistelun aikana.

Yhteydet kemikaaliturvallisuuslakiin

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005), jonka soveltamisala on laaja ja jolla on liittymäpintoja maankäyttö- ja rakennuslakiin.

TEM toteaa, että nykysääntelyssä ongelmaksi on tunnistettu, että maankäyttö- ja rakennuslain-
säädännön vaatimukset on kirjattu hyvin yleiselle tasolle sen suhteen, miten onnettomuusvaaraa
ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttava toiminta tulisi ottaa huomioon kaavoituksessa ja rakenta-
misessa. Tärkeää on huolehtia riittävästä turvallisuustasosta kansallisesti. Ministeriöiden välinen
yhteistyö on tässä asiassa tärkeää. Asiaa käsitellään yksityiskohtaisemmin pykäläkohtaisissa
huomioissa.

Esityksen suhde EU-lainsäädäntöön

Sisämarkkinat ja notifikaatio

Esityksessä ehdotetaan uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin säännöksiä liittyen muun muassa
rakentamisen olennaisiin vaatimuksiin ja rakennustuotteiden teknisiin vaatimuksiin, elinkeinotoi-
minnan sijoittautumiseen, suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyys- ja kelpoisuusvaatimuksiin
sekä suunnittelijoiden oikeudelliseen muotoon. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lakiehdotus
sisältää vaatimuksia, jotka tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotus sisältää vaatimuksia, jotka tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY mukaisesti. Nämä ilmoitukset on toimitettu Euroopan komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta 9.11.2021. Direktiivin (EU) 2015/1535 mukainen odotusaika päättyy 10.2.2022.

Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoituksen tekemisen jälkeen alkaa kolmen kuukauden odotusaika, jonka aikana säädösehdotusta ei saa hyväksyä. Ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä edelleen kolmella kuukaudella, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden odotusajan kuluessa yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Odotusajana komission ja muiden jäsenvaltioiden tekemät huomautukset ja lausunnot on voitava ottaa huomioon kansallisen säädöksen valmistelussa. Tämä tulee ottaa huomioon hankkeen aikatauluun suunniteltaessa. Jos ilmoitusmenettelyn velvoitteita ei noudateta, säädöstä ei voida soveltaa (kts. mm. KHO:2020:77). Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoitusmenettelyn avulla komissio sekä jäsenvaltiot voivat tarkastella tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia säädöksiä, joita yksittäiset jäsenvaltiot aikovat hyväksyä.

Palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee elinkeinon harjoittamista koskevia kansallisia säädöksiä tai viranomaismääräyksiä, jotka eivät perustu EU-lainsäädäntöön. Ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan sellaisiin palveluelinkeinoihin lupajärjestelmiin, joissa asetetaan palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ehtoja. Näiden ehtojen on oltava syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Direktiivin 2006/123/EY mukaisen ilmoituksen tekemiselle ei ole määräaika - se voidaan tehdä säädöksen ollessa vasta luonnosvaiheessa tai jo hyväksytystä säädöksestä. Ilmoitus voidaan tehdä myös direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoituksen yhteydessä. Direktiivin 2006/123/EY mukaisen ilmoituksen tekeminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä kyseisiä säännöksiä. Komissio ja muut jäsenvaltiot voivat kommentoida tehtyä ilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä. Komissio tutkii kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä, ovatko säädökset yhteensopivia yhteisön säännösten kanssa, ja tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehoitetaan jättämään ne hyväksymättä tai kumoamaan ne.

Direktiivin 2006/123/EY mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että lupajärjestelmä ei ole ketään syrjivä, sen tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä eikä

tavoiteltua päämäärää voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä. Lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien on oltava selkeitä eivätkä ne saa vaikeuttaa toiminnan aloittamista eivätkä tehdä palvelutoiminnasta mutkikkaampaa tai viivästyttää sitä aiheettomasti. Menettelyt on voitava käynnistää vaivatta, ja niistä hakijoille mahdollisesti aiheutuvien kulujen on oltava kohtuullisia ja oikea-suhteisia.

Se, että säädös on ilmoitettu edellä mainittujen ilmoitusmenettelyiden mukaisesti, eikä esimerkiksi Euroopan komissio ole reagoinut siihen, ei kuitenkaan automaattisesti merkitse sitä, että säädös tai sen soveltaminen olisi EU:n lainsäädännön mukaista. Ilmoitettu säädös voi edelleen vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen sen mukaan, miten kansalliset viranomaiset soveltavat säädöstä.

Rakennustuotteiden markkinavalvonta

Ehdotuksen 314 §:ään sisältyy sääntelyä rakennustuotteiden markkinavalvonnasta, jota koskee myös EU:n markkinavalvonta-asetus (EU) 2019/2010. Asetuksen täytäntöönpano edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään muun muassa markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksista sekä talouden toimijoihin kohdistettavista seuraamuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu asetuksen täytäntöönpanon koordinointi sekä kansallinen horisontaalinen laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, markkinavalvontalaki). Markkinavalvontaa koskevan sääntelyn yhdenmukaisuudesta eri tuotesektoreilla on hyötyä kaikille toimijoille. Ehdotuksen 314 § sisältää viittauksia markkinavalvonta-asetukseen sekä kansalliseen markkinavalvontalakiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että markkina- ja valvontaa koskevaa sääntelyä kyseisessä pykälässä olisi tarpeen vielä selkeyttää, jotta markkinavalvonta-viranomainen voi tehokkaasti käyttää EU:n markkinavalvonta-asetuksessa edellytettyjä toimivaltuuksia. Markkinavalvontaviranomaisena toimisi jatkossakin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Sääntelyä on jatkovalmistelussa tarpeen selkeyttää tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuuksien torjunta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta, ns. Seveso III-direktiivi on Suomessa kansallisesti pantu täytäntöön pääosin kemikaaliturvallisuuslainsäädännöllä, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetulla lailla (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) ja alemman asteisella sääntelyllä sekä lisäksi pelastuslailla (379/2011), maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä (132/1999, direktiivin maankäytön suunnittelua ja yleisön osallistumista koskevat artikkelit 13 ja 15) sekä työturvallisuuslailla (738/2002). Kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005) sisältää myös säännökset koskien tuotantolaitosten sijoitusta (17-20§). Kemikaaliturvallisuuslakiin lisättiin lakimuutoksessa 358/2015, sen 5 §:n 5 momenttiin, jossa säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, informatiivinen viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin nimenomaan maankäytön suunnittelun ja rakentamisen osalta, koska lakien suhde tästä näkökulmasta on niin keskeinen.

Seveso III -direktiivissä maankäytön suunnittelussa keskeistä on muun muassa, että jäsenmaiden tulee ottaa huomioon suuronnettomuuksien estäminen ja niiden seurausten rajoittaminen maankäyttöä koskevissa toimintaperiaatteissaan. Lisäksi direktiivissä on veloitteita valvoa muun muassa laitosten sijoittumista ja niiden läheisyyteen tapahtuvaa rakentamista sekä veloitteita kaa-voitus- ja valvontaviranomaisten välisestä lausunto- ja neuvottelumenettelystä. Direktiivin maankäytön suunnittelua koskevat artikkelit 13 ja 15 on ensisijassa pantu täytäntöön kansallisesti MR-lainsäädännössä ja alemman asteisella sääntelyllä ja ohjeilla, jotka on notifioitu Euroopan komissiolle. YM ohjekirje päivitettiin vuonna 2015, kun Seveso III-direktiivi pantiin täytäntöön (Kemikaaliturvallisuuslain lakimuutos 358/2015, HE 274/2014 vp). TEM muistuttaa, että myös tässä uudistuksessa ehdotettavat muutokset tulee notifioida komissiolle.

Pykäläkohtaiset huomiot

Em. lausunnon tarkentavana osiona TEM lausuu seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot

TEM kannattaa ja pitää tärkeänä ehdotettua kaavoitus- ja rakentamislain 6 §:ää ”kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot 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 ennakkolisesti 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 perustelujen mukaan suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot, kuten kemikaalirastapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyrastapihat 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.

Pykälän perustelujen mukaan säännöksen asiasisältö perustuisi Seveso III -direktiivin täytäntöönpanoon liittyvään ympäristöministeriön ohjekirjeeseen (22.6.2015/YM4/501/2015). Perustelujen mukaan 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 herkäät 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 lausunnotmenettelyä on korostettu jo edellä mainitussa ohjekirjeessä.

TEM:n näkemyksen mukaan 6 §:ään ehdotettu sääntely on tärkeä askel oikeaan suuntaan. TEM:n käsityksen mukaan Seveso-direktiivissä edellytetyistä menettelyistä tulisi kuitenkin kansallisesti säätää tarkkarajaisemmin ja selkeämmin varmistaen EU-lainsäädännön riittävää toimeenpanoa. TEM esittääkin harkittavaksi, että esimerkiksi luvussa 11 tai 13 säädettäisiin nimenomaisesti, esimerkiksi erillisessä pykälässä erityisistä turvallisuusviranomaisista, joita kaava- ja rakennusviranomaisten on suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen osalta kuultava, kuten Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa ja pelastusviranomaisia, jotta varmistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioon ottaminen ja riittävä täytäntöönpano. Lisäksi TEM ehdottaa, että lakitasoisten perussäännösten lisäksi olisi tärkeää arvioida alemman asteisen sääntelyn tarpeellisuutta ja

asetuksen antovaltuutta. TEM kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotuksen perustelujen mukaan YM:n ohjekirje olisi jatkossa tarpeeton. Kyseisen ohjekirjeen liitteessä on muun muassa esitetty niin sanotut Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin ylläpitämän luettelon mukaiset konsultointiväyhykkeet, joilla tapahtuvaan kaavoitukseen ja rakentamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kirjeessä todetaan, että ne ilmaisevat sen etäisyyden laitoksesta, jonka sisällä toimitaessa turvallisuuden varmistamiseen tähtäävä asiantuntijalausuntomenettely on tarpeen.

Lisäksi TEM huomauttaa, että esitysluonnoksen liitelakiluettelossa ei ole huomioitu kemikaaliturvallisuuslakia. Kemikaaliturvallisuuslain 5 §:ssä ”Suhde muuhun lainsäädäntöön” ja 20 § ”Kaavan huomioon ottaminen” on viittaus voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä säättämistä laadullisissa perusteluissa. Kaavoituksessa on kaikkiaan olennaista, että se mahdollistaa riittävän tonttitarjonnan, jotta yrityksillä ei olisi tarpeettomia esteitä markkinoille tulolle.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta vaatimusta keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksistä lisättäväksi sekä yleiskaavan (29 §) että asemakaavan (39 §) laadullisiin vaatimuksiin. Ehdotuksen tavoitteena on luoda edellytykset palveluiden monipuoliselle tarjonnalle keskusta-alueilla ja ehkäistä sellaista kehitystä, joka heikentäisi keskusta-alueiden palveluja ja niiden kehittämisedellytyksiä.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin lisättäisiin vaatimus keskustojen elinvoiman paremmasta huomioimisesta (29 § 1 mom 3 kohta). Yleiskaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin ja perustelujen mukaan tässä huomioitaisiin keskusta-alueiden ulkopuolisten myymälöiden vaikutukset keskusta-alueisiin. Yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa säädettäisiin myös elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta (29 § 1 mom 8 kohta), joka vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä säättäminen on edelleen tärkeää ja perusteluissa mainitut seikat, kuten mm. määrältään ja laadultaan riittävien alueiden osoittaminen kaavoituksessa toimintaa varten sekä joustavat mahdollisuudet toiminnan laajenemiseen ja muuhun kehittämiseen, ovat olennaisia.

Asemakaavan laadullisia vaatimuksia koskevan pykäläehdotuksen keskusta-alueiden palvelujen kehittämisedellytyksiä koskeva kohta (39 § 1 mom 3 kohta) olisi uusi. Perustelujen mukaan asemakaavoituksessa keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että edistetään riittävää tonttitarjontaa palveluille keskusta-alueilla. Tähän ministeriö suhtautuu myönteisesti. Perustelujen mukaan keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi tarkoittaisi myös sitä, että asemakaavoituksessa varmistetaan, ettei keskusta-alueiden ulkopuolisilla myymälöillä heikennetä keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä. Tämän osalta ministeriö kiinnittää huomiota myös potentiaalisten uusien toimijoiden markkinoille pääsyn mahdollisuuksiin tilanteissa, joissa keskustatoimintojen alueella ei ole tarjolla vapaita tarkoitukseen soveltuvia tontteja.

Vähittäiskauppaa koskeva sääntely

Ehdotuksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevasta sääntelystä maakuntakaavoituksessa luovuttaisiin ja sääntely tapahtuisi yleis- ja asemakaavoissa. Esitysluonnoksen 59 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikkö olisi osoitettava ensisijaisesti keskusta-alueelle. Jos yleis- tai asemakaavassa osoitettaisiin vähittäiskaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle, olisi sen lisäksi, mitä muutoin säädetään, katsottava, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei olisi haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Esitysluonnoksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä tai vaikutuksiltaan siihen verrattavissa olevaa myymäläkeskittymää ei saisi sijoittaa yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

KKV:n selvityksen Kaupan sijainnin sääntely – Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma (KKV:n selvityksiä 3/2013) julkaisun jälkeen kaupan sijainnin sääntelyä on osin väljennetty muun muassa korottamalla vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja 4000 kerrosneliometriin. Tästä huolimatta KKV:n selvityksen havainnot keskustasijaintiin liittyvistä velvoitteista vaikuttavat olevan edelleen ajankohtaisia, vaikkakin ilmastotietoisuus ja siihen liittyvät vaatimukset ovat viime vuosina perustellusti korostuneet. Selvityksessä todettiin, että keskustatoimintojen alueet ovat etenkin pääkaupunkiseudulla jo melko täyteen rakennettuja, eikä niiltä välttämättä löydy rakentamiskelpoisia tontteja uusille kaupan suuryksiköille. Lisäksi keskustatoimintojen alue on usein yleiskaavassa rajattu niin suppeaksi, että alueelle ei käytännössä enää voi rakentaa uusia kaupan suuryksiköitä. Vuoden 2017 selvityksen johtopäätös oli, että vahvasta keskustasijainnin vaatimuksesta lähtevä kaupan sijainnin sääntely sisältää jo lähtökohtaisesti olemassa olevia kaupan suuryksiköitä ja siten myös nykyisiä johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä.

Arviona esitysluonnoksen 29, 39 ja 59 §:n vaikutuksista työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi yleis- ja asemakaavojen laatuvaatimuksissa yhdistettynä erityisiin vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisvaatimukseen voi johtaa kielteisellä tavalla kaupan sijainnin sääntelyn kiristymiseen ja ongelmiin erityisesti alalle tulon näkökulmasta. On niin ikään mahdollista, että esitysluonnoksen 29 ja 39 §:t voivat johtaa siihen, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyvät haasteet voivat jatkossa realisoitua myös muiden kaupan hankkeiden kuin suuryksiköiden kohdalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata sitä, että kaupan sijainnin sääntely käytännössä kiristyisi nykyisestä kilpailun toimivuuden näkökulmasta kielteisellä tavalla. Asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että uusien toimijoiden alalle tulo olisi käytännössä mahdollista, jos kaupan yksiköiden on lähtökohtaisesti sijoitettava keskusta-alueille.

Asemakaavan laatiminen ja laatimistarve

Pykäläluonnoksen 36 § mukaan kunnan olisi laadittava asemakaava ja pidettävä sitä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Ehdotuksen mukaan alueidenkäytön ohjaustarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Pykälän perustelujen mukaan maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat huomioon ottaen velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä esitettyä 36 pykälää ja sen perusteluja, joiden mukaan maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat huomioiden velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttäisi.

Asemakaavan laatimisaloite

Esitysluonnoksen 49 §:n mukaan kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan olisi luonnoksen mukaan käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotusta. Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä 1/2017 ehdotettiin yksityisen maanomistajan aloiteoikeuden vahvistamista kaavoituksessa.

Rakentamislupa

Esityksessä ehdotettavassa rakentamisluvassa yhdistyisi aikaisempi rakennuslupa ja toimenpide- ja rakentamislupa. Esitysluonnoksen 208 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan alle 30 neliömetrin varaston tai pihasaunan voisi rakentaa ilman lupaa, edellyttäen että niillä ei ole vaikutusta esim. kaupunkikuvaan tai kulttuuriympäristöön, rakennusta ei käytettäisi asuinrakennuksena ja tontille määriteltäviä rakennusoikeutta ja -alaa olisi jäljellä.

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu 208 §:n 1 momentin 1 kohdan luonnokseen myönteisesti yritysten ja kuluttajien hallinnollisen taakan ja sujuvan sääntelyn näkökulmasta sekä siksi, että viranomaisten resurssit voitaisiin keskittää merkittävimpiin tapauksiin.

Muita yksityiskohtaisia huomioita

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että se pitää kannatettavana sitä, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi rakennustuoteasetuksen 10 artiklassa tarkoitettuna rakennustuoteyhteyspisteenä.

Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuun (258 §) osalta työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa vaikutusarviointia koskevista puutteista. Pidempi vastuu-aika voi heikentää erityisesti pienten rakennusliikkeiden toimintaedellytyksiä, koska pidempi vastuu-aika sitoo enemmän pääomia ja lisää kustannuksia. Ehdotuksen tarkempi arviointi vaatisi tietoa rakennusvirheiden yleisyydestä takuu-aikana ja sen jälkeen.

Lisätietoja tarvittaessa: erityisasiantuntija Olli Voutilainen (p. 029 506 4919)

Kansliapäällikkö

Raimo Luoma

Erityisasiantuntija

Olli Voutilainen

Jakelu: Osastopäälliköt