



30.08.2016

Aika 30.8.2016 klo 16.00 – 17.40
Paikka Rakentajantalo, kokoushuone Vire, 6. krs, os. Hannikaisenkatu 17
Käsitellyt asiat 196 - 207

Jäsenet

- x Moilanen Seppo
- Savolin Reijo
- x Björk Matti
- x Halttunen Simo
- x Hautakangas Merja
- x Hokkanen Hannu
- x Hämäläinen Jukka
- Knuuttila Kirsi
- x Kupari Marja
- x Lehtonen Joel
- x Luukkonen Marja Leena
- x Pakka Marjo
- x Saraste-Kautto Anita

Varajäsenet

- Asikainen Jouko
- Nyberg Petri
- Laulainen Mika
- Hellman Janne
- Vaherto Eeva
- Pietiläinen Mimmi
- Komulainen Annu
- x Perttula Anne-Maria
- Kauko Virpi
- Kaukonen Anna
- Kinnunen Eetu
- Vallipuro Karoliina
- Korpela Kimmo

Muut läsnäolijat

- Mäkinen Riitta
- Selin Jaakko
- Lumela Meri
- x Järvi Carita
- Asikainen Iida
- Koivisto Timo
- x Saarivaara Erja
- x Strömberg Leila
- Koskinen Veli-Jussi
- x Pitkänen Mari
- x Kinnunen Lauri
- x Salomaa Jari
- x Pesonen Tommi
- x Rossi Leena

kh:n puheenjohtaja
kh:n 1. varapuheenjohtaja
kh:n 2. varapj ja kh:n edustaja
nuorisovaltuuston edustaja
nuorisovaltuuston varaedustaja
kaupunginjohtaja
toimialajohtaja, esittelijä
kaupunginarkkitehti
kaupungininsinööri
talous- ja hallintopäällikkö
lakimies
viestintäpäällikkö
sihteeri
yleiskaavapäällikkö, läsnä klo 16.00-17.32

Allekirjoitukset

Puheenjohtaja Seppo Moilanen

Sihteeri Tommi Pesonen

Pöytäkirjan tarkastus 1.9.2016, Jyväskylän kaupungin kirjaamossa, os. Vapaudenkatu 32

Matti Björk

Simo Halttunen

Pöytäkirja yleisesti nähtävänä 2.9.2016 Jyväskylän kaupungin kirjaamossa, os. Vapaudenkatu 32

198 Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

D/1192/03.02/2016

Asian valmistelijat Lauri Kinnunen, puh. 014 266 1587, Leila Strömberg, puh. 014 266 5055, Leena Rossi, puh. 014 266 5050 ja Juha Kantanen, puh. 014 266 5082

Ympäristöministeriö on toimittanut Jyväskylän kaupungille lausuntopyynnön 22.6.2016 koskien ministeriössä valmisteltua maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain luonnosta hallituksen esitykseksi. Ministeriö on pyytänyt antamaan lausunnot 31.8.2016 mennessä.

Lausuntopyynnössä todetaan, että ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset koskevat muun muassa hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa. Esityksen tarkoituksena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia. Esitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

Lausuntoa on valmisteltu Jyväskylän kaupunkirakenteen toimialalla yleis- ja asemakaavoituksen, kiinteistönmuodostuksen ja maastonmittauksen sekä muiden palveluyksiköiden yhteistyönä. Jyväskylän kaupunki esittää lausuntona seuraavaa:

Yleistä

Yleisesti voidaan todeta, että muutosluonnoksen keskeiset tavoitteet menettelyiden joustavoittamiseksi ovat hyviä. Myönteistä on myös se, että muutosluonnoksessa lisätään kunnan toimivaltaa ja siten edistetään kunnan itsehallinnon toteutumista. Kannatettavia lisäyksiä lakiin ovat muun muassa alueellisen suunnittelutarveratkaisun ja vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen mallit. Toisaalta muutosluonnoksessa kavennetaan kunnan päätösvaltaa tietyin osin varsinkin vähittäismyymälöiden suuryksiköitä koskevassa sääntelyssä. Jyväskylän kaupunki esittää jäljempänä säädöstekstien ja perustelujen täsmentämistä tiettyjen muutosehdotuksien osalta.

ELY-keskuksen asema

Lakimuutoksen tavoitteena on muuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) asemaa valvovasta viranomaisesta konsultoivaksi. Muutosluonnoksessa on rajoitettu muun muassa ELY-keskuksen valitusoikeutta sekä kunnan ja ELY-keskuksen välistä neuvotteluvuorollisuutta. ELY-keskuksen tehtävien keskittämistä ja toimivallan rajoittamista on selvitetty muutosluonnok-

sen perusteluissa. Viranomaisneuvotteluelvoitteen poistaminen muiden kuin merkittävien kaavoitusten kohdalta joustavoittaa kaavoitusmenettelyä monissa tilanteissa. Vaikka neuvotteluja voidaan pitää viranomaisten kesken ilman erillistä lain mukaista velvollisuuttakin, olisi lakitekstissä perusteltua mahdollistaa neuvottelut myös erityisten syiden vallitessa muissakin kuin muutosluonnoksessa esitetyissä tilanteissa. Erityisiä syitä voisivat olla voimassaolevassa laissa luetellut *yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävät* kaavahankkeet.

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

MRL 44 §:n uudella muotoilulla poiketaan siitä pääsäännöstä, jonka mukaan suunnittelutarvealueella rakentaminen edellyttää asemakaavoitusta. Voimassaolevassa laissa yleiskaavan käyttö on nimenomaisesti rajoitettu enintään kaksiasuntoiseen rakennukseen ja kyläalueella, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Uusi rajoitus poikkeaa tästä ja on määritelmältään nykyistä muotoilua laajempi ja epämääräisempi.

Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena tuo lakiin lisää joustavuutta ja on sinänsä myönteistä. Yleiskaavaan perustuvan rakentamisen tulee silti olla yksiselitteisesti rajoitettua ja selvästi toissijaista asemakaavoitukseen verrattuna. Luonnostekstistä saa sellaisen käsityksen, että suunnittelutarvealueella rakentaminen on pääsääntöisesti mahdollista yleiskaavan perusteella, ellei asemakaavan laatimiselle ole erityistä tarvetta. Lisäksi esitettyyn muutokseen jäisi harmaa alue rajatilanteissa, joissa asemakaavoituksen edellytysten täyttyminen ei ole selvää. Jyväskylän kaupunki esittää, että maankäyttö- ja rakennuslaissa korostetaan asemakaavan ensisijaisuutta: yleiskaavaan perustuvan rakentamisen on oltava enemmän poikkeus kuin pääsääntö. Asemakaavan ensisijaisuutta silmällä pitäen muutostekstiin tulisi tarkentaa MRL 44 §:n soveltamisen edellytyksiä.

Asemakaavan vaiheittainen muutos

Jyväskylän kaupunki toteaa, että kaavoitusprosessin joustavoittaminen on kannatettavaa. Lakitekstistä ja perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, millaista tämä vaiheittain laatiminen käytännössä olisi ja millä edellytyksillä sitä voidaan käyttää vaarantamatta kaavoituksen laatustandardeja. Tämän vuoksi herää epäily siitä, tuoko vaiheittainen muutos näin kirjattuna mitään lisäarvoa käytännön kaavoittamiseen. Jyväskylän kaupunki ehdottaa, että tältä osin lisättäisiin konkreettisia soveltamisesimerkkejä vähintään hallituksen esityksen perusteluihin.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Jyväskylän kaupunki pitää osallistumis- ja arviointisuunnitelman poistamista väheisistä asemakaavan muutoksista myönteisenä muutoksena. Muutos ei kuitenkaan välttämättä tuo haettavaa joustavuutta käytännön kaavoitustyöhön. Kaavan laadinnassa on joka tapauksessa laadittava kaavaselostukset, jotka tehdään useasti osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä tehtävän selvitystyön

lomassa. Uhkana on, että lisäyksen soveltamisala ja vaikutukset jäävät käytännössä hyvin pieneksi, kun viranhaltijoiden työmäärä ei tästä huolimatta pienene.

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Luonnoksessa esitetään vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamista 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliometriin (MRL 71 a §). Tämä muutos vaikuttaa mittavalta verrattuna esimerkiksi Keski-Suomen IV -vaihekaavan (vahvistettu vuonna 2014) ratkaisuihin peilaten. Vaihekaavassa seudullisesti merkittävän suuryksikön koon alaraja määriteltiin päivittäistavarakaupan osalta maakunnan kattavasti 3 000 kerrosalaneliometriin. Tätä suuremmat yksiköt tuli suunnitella ja osoittaa selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin perustuen maakuntakaavassa.

Esitetty lakimuutos sallisi nyt tätä suurempien yksiköiden sijoittumisen ilman erityistä suunnittelua. Esitetyn suuruisten yksiköiden sijoittumisella yhdyskuntarakenteeseen ilman erityistä suunnittelua saattaa siten johtaa seudullisesti merkittäviin ja muihin haitallisiin vaikutuksiin. Suomessa on muitakin aluerakenteeltaan Keski-Suomen kaltaisia alueita, joilla uuden kokorajan vaikutukset saattavat olla haitallisia.

Arjen liikkumisen kannalta päivittäistavaran saavutettavuus on olennaisinta. Jyväskylässä on viime vuosina ollut esimerkkejä, joissa kerrosalaa on supermarket-kokoluokan kauppoille tai niiden yhteydessä oleville pienehköille myymäläkeskityksille ollut tarpeellista osoittaa hieman enemmän kuin 2 000 kerrosalaneliömetriä. Jyväskylän kaupunki esittää, että kokorajan nostotarvetta ja sen suuruutta arvioitaisiin uudelleen tarkempiin selvityksiin perustuen. Luonnoksen mukaan työryhmä on arvioinut kokorajan suhteen 3 000 ja 5 000 kerrosalaneliömetrin vaihtoehtoja. Vaikutusten arvioinnin menetelmiä ja tuloksia ei ole esitetty. Keski-Suomen IV-vaihekaavaan perustuen Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta) katsoo, että kokoraja nostettaisiin enimmillään 3 000 kerrosalaneliometriin.

Lakiluonnos ehdottaa poistettavaksi myös mahdollisuuden ohjata kaupan laatua kaavamääräyksin (MRL 71 e §). Kaupan toimialapohjaisen laadun tai kaupan myymälätilojen osuuden määrittely suuremmissa palvelukeskuksissa asemakaavamääräyksillä on jatkossakin tarpeellinen väline. Jyväskylässä on ollut esimerkkejä, joissa kaupan laadun muutos, jota on tutkittu asemakaavan selvityksillä, on aiheuttanut tarpeen liikennejärjestelyiden parantamiseen ja niiden kustannuksista sopimiseen asemakaavan yhteydessä. Kaupan laadun hallitsemattomat muutokset vaikeuttavat liikenteen parantamistarpeen ennakoimista. Kaavan toteuttamiseen kytketyistä toimenpiteistä ajaututaan jälkikäteen reagoivaan työhön. Luonnokseen tuodun saavutettavuuskriteerin perusteella on vaikea ohjata kaupan kehitystä jo olemassa olevilla alueilla, jotka mahdollisesti ovat hyvin saavutettavissa mutta joiden liikennejärjestelyt eivät vastaa lisääntyvän liikenteen määriä.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

73 §:n lisäyksessä ei ole ensinnäkään määritelty selvästi *kyläalueen* käsitettä. Kyseessä on poikkeaminen 1 momentin 3 kohdan säännöstä, jonka mukaan ranta-alueille on jätettävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Rakennusoikeuden tulee jakautua tasapuolisesti maanomistajien kesken, jossa käytetään apuvälineenä mitoituksellista loma-asuntojen määrää ranta-kilometriä kohden. Kyläalueen määritelmän jäädessä epäselväksi ei ole selvää mittapuuta, jonka mukaan rakennusoikeus jakautuisi 3) kohdan tavoitteiden mukaisesti siitä poiketessa. Toiseksi perusteluista ei riittävästi ilmene se, miten ranta-alueiden yhtenäinen rakentamaton alue kyetään maankäytön suunnittelussa turvaamaan kun kyseessä on ehdotetun mukainen kyläalue.

Maisematyöluupa

128 §:n maisematyöluvan ympäristöllisiä vaikutuksia on avattu hyvin niukasti perusteluissa. Onko sääntelyn myötä mahdollisesti aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia tutkittu enemmän vai onko ne vain jätetty vähäiselle maininnalle perusteluissa? 3) kohdan rajaus vähentää kunnan mahdollisuuksia määrätä yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetuilla mailla maisemaa muuttavia toimenpiteitä. 3) kohdan rajauksen osalta ehdotetaan, että säännöksessä säilytettäisiin (voimassaolevan lain mukaisesti) kunnan mahdollisuus määrätä maisematyöluvasta myös maa- ja metsätalousvaltaisella yleiskaava-alueella.

Vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoituksen muuttaminen

129 a §:n säännös, jossa kunnalle annetaan mahdollisuus määrätä alueellisesti vapaa-ajankäyttötarkoituksen muuttamisen kriteereistä rakennusjärjestyksessä, on kunnan mahdollisuuksia laajentava. Sitä voidaan pitää kunnan itsehallintoa edistävänä myönteisenä lakilisäyksenä.

Suunnittelutarveratkaisut

137 §:n 1 momentin 2) kohdan muutos on ongelmallinen. Ehdotettu muutos on selvästi suppeampi kuin voimassaoleva muotoilu, johon sisältyy yksiselitteisesti kaikki haitallinen yhdyskuntakehitys. Ehdotetulla muutoksella poistetaan voimassaolevasta laista ehdoton luvan edellytys. Kunta ei enää voisi evätä arvionsa mukaan haitallista yhdyskuntakehitystä aiheuttavaa hanketta, jos kyseinen hankke on muuten 2) kohdan edellytysten mukainen.

Haitallisen yhdyskuntakehityksen kriteerin poistamista voidaan pitää maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun suunnittelutarveharkinnan vastaisena. Hallituksen esityksessä 101/1998 on todettu seuraavaa suunnittelutarvealueen käsitteestä: ”Pyrkimyksenä on, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluisi sellainen maankäyttö, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.-- Pykälän 3 momenttiin ehdotetut perusteet liittyvät odotettavissa olevaan yhdyskuntakehitykseen, erityisiin ympäristöarvoihin tai ympäristöhaittoihin.” Kun suunnittelutarvealueen määritelmä jäisi muutosluonnoksen mukaan ennalleen, herää kysymys vastaako tämä

uusi muotoilu enää suunnittelutarvealueen tarkoitusta haitallisen yhdyskuntarakenteen ehkäisemisen kohdalla.

Jyväskylän kaupunki ehdottaa, että 137 §:n 1 momentin 2) kohtaa ei muutettaisi voimassaolevasta laista. Haitallisen yhdyskuntakehityksen torjuminen on tärkeä tavoite, jonka tulee näkyä säädöstekstissä. Mikäli lainsäätäjät haluaa havainnollistaa voimassaolevan lakitekstin määritelmää haitallisesta yhdyskuntakehityksestä, se voidaan tehdä lakiperusteluissa. Jos haitallista yhdyskuntakehitystä halutaan kuitenkin selventää säädöstekstissä ehdotetun muutoksen mukaisesti, tulisi tämä tehdä haitallista yhdyskuntakehitystä havainnollistavana esimerkkiluettelona. Muotoilu voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: ”2) [rakentaminen] on sovellova yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta eikä aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä”.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Ehdotetun 137 a §:n mukainen alueellinen suunnittelutarveratkaisu on päätöstyypinä myönteinen lisäys lakiin. Jyväskylän kaupungilla sijaitsee alueita, joilla alueellisen suunnittelutarveratkaisun soveltamista voitaisiin harkita. Ehdotettua lakitekstiä tulisi vielä tarkistaa, sillä 137 a §:n säännösteksti on epäselvästi kirjoitettu ja itseään toistava. Esimerkiksi 1 momentin ensimmäisessä lauseessa ja toisessa virkkeessä on toistoa. Muutosluonnoksessa voitaisiin selvittää konkreettisemmin, mikä alueellisen suunnittelutarveratkaisun vaikutus tosiasiallisesti tulee olemaan. Kyläalueen ja maaseutualueen määritelmiä tulisi vähintäänkin lakiperusteluissa täsmentää. Samalla perusteluissa tulisi havainnollistaa paremmin käytännön tilanteita, jolloin alueellinen suunnittelutarveratkaisu voidaan tehdä. Tällöin kyseessä voisi olla käyttökelpoinen lisäys lakiin, mikä edelleen kehittäisi alueellista maankäyttöä.

Yhteenveto

Kokoavasti voidaan todeta, että kunnan toimivaltaa rajoittavat lisäykset ovat kielteisiä. Lakimuutoksella poistetaan merkittävin osin kaupungin toimivaltaa vaikuttaa alueen maankäyttöön. Kaavoittajan toimivallan rajoittaminen on pulmallista varsinkin vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta. Toisaalta joltain osin sääntelyn mahdollistavuutta on lisätty, mikä on kunnan itsehallintoa kunnioittaen myönteinen kehityssuunta. Kunnan toimivallan osalta sääntelyn tulisi olla enemmän mahdollistavaa kuin pakottavaa. Sääntelyn joustavuuden ja byrokratian poiston ohella on myös muistettava hallinnolliselle päätöksenteolle asetettujen laatuvoitteiden suojaaminen. Kaavoituksen ja muun alueellisen maankäytön on aina perustuttava asian laadun edellyttämään riittävään selvitykseen, eikä menettelyn joustavoittamista tule tehdä kaavoituksen laadun kustannuksella.

Oheisliitteet:

- Luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta osoitteessa [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_\(39729\) .](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729) .)

Valtioneuvoston hankerekisterissä osoitteessa [http://valtioneuvosto.fi/hanke?
selectedProjectId=14702](http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=14702)

Toimialajohtaja Saarivaaran ehdotus

Jyväskylän kaupunki antaa edellä esitetyn lausunnon ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.

Leena Rossi poistui asian käsittelyn päätyttyä klo 17.32.



Tommi Pesonen
hallinnonsuunnittelija