

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA

549//2016

Kaupunginhallitus 15.08.2016 § 175

Ympäristöministeriö pyytää 22.6.2016 päivätyllä kirjeellään lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

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 sijainninh- jausta 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 hallitusohjelman toteuttamiseen.

Lausuntopyynnön liitteessä on esitetty lain nykytilan arviointi, lakimuutosesityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, esityksen vaikutukset, asian valmistelu ja yksityiskohtaiset perustelut ja lakiehdotus kokonaisuudessaan.

LAKIEHDOTUKSEN KESKEISET MUUTOSesitykset**Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena 44 §**

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön laajentamista rakennusluvan perusteena. Yleiskaavaa olisi jatkossa mahdollista käyttää myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Myös yleiskaavan perusteella myönnettävän rakennusluvan rakennusta koskevaa määrittelyä ehdotetaan väljennettäväksi siten, että rakennus voisi olla muukin kuin enintään kaksiasuntoinen asuinrakennus. Tiivis ja tehokas kaupunkimainen rakentaminen ja asemakaava-alueiden laajentaminen edellyttäisivät kuitenkin jatkossakin asemakaavojen laatimista tai rakentamisen sopivuuden arvioimista yksittäisessä suunnittelutarveratkaisussa. Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n säännös enintään 10 vuoden määräajasta kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena olisi jatkossa tarpeeton, koska määräaika on perustunut lähinnä tarpeeseen arvioida olosuhteiden muuttumista rakennuspaineen lisääntymisen kannalta. Tämä säännös esitetään poistettavaksi.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevat yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukset 73 §

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 3 kohdassa olevaa sisältövaatimusta riittävän yhtenäisen ranta-alueen säilyttämisestä ehdotetaan lievennettäväksi olemassa olevien kylien kohdalla siten, että kylien kohdalla riittäisi virkistykseen soveltuvien alueiden huomioon ottaminen.

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella 137 §

Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ehdotetaan täsmennettäväksi. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saisi aiheuttaa haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Säännöksessä olevaa haitallisen yhdyskuntakehityksen käsitettä ehdotetaan täsmennettäväksi ja muutettavaksi siten, että sillä tarkoitettaisiin rakentamisen sopivuutta yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Maatalouteen liittyvän rakentamisen sääntelyä ehdotetaan väljennettäväksi. Maatilaan kuuluvan talousrakennuksen lisäksi myöskään muu maaseutuyritykseen kuuluva maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakennus ei edellyttäisi suunnittelutarvekaisua. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissä tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä 137 a §

Uutena menettelynä ehdotetaan kunnalle mahdollisuutta päättää alueellisesti rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta suunnittelutarvealueella. Tällainen kunnan päätös voisi koskea alueita, jotka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi. Päätös voisi olla voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Alueellinen päätös ei kuitenkaan saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais-toimintaan 42 §

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentämistä ja joustavoittamista tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava olisi näissä tilanteissa mahdollista laatia perustellusta syystä ilman, että yleiskaava olisi kyseisellä alueella ohjeena asemakaavan laatimiselle. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi kuitenkin, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta 129 a §

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajan asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarvekaisua.

Maisematyölupa

Maisematyölupaa ehdotetaan rajattavaksi siten, että maisematyölupa ei koskisi metsän hakkuuta yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Ranta-asemakaavojen suoraan lain mukaan määräytyvä maise-

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

matyölupa ehdotetaan poistettavaksi. Siten maisematyölupa tarvittaisiin ranta-asemakaava-alueilla vain silloin, jos kaavassa niin määrättäisiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät ja valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset eri viranomaisten rooleista korostavat kuntien valtaa ja vastuuta maankäytössä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävinä painotetaan valtakunnallisten tavoitteiden turvaamista, neuvotteluyhteistyötä sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamista kunnille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ehdotetaan rajattavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisuilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kuntien ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi. Yleis- ja asemakaavoja koskevien viranomaisneuvottelujen tarve (77 §) ehdotetaan rajattavaksi siten, että neuvottelu olisi jatkossa pakollinen vain niiden kaavojen osalta, jotka koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai jotka ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus (191, 192, 193 §) ehdotetaan rajattavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaa koskeviin asioihin kaavojen ja rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia ja maisematyöluja koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

Vähittäiskaupan suuryksiköt

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Kaavajärjestelmän mukaisesti merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt osoitetaan maakuntakaavoissa. Vaikutuksiltaan paikalliset vähittäiskaupan suuryksiköt ratkaistaan kuntakaavoissa eli yleiskaavoissa ja asemakaavoissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 d §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää siten, että suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 neliömetristä 4 000 neliömetriin. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus tulisi maakuntakaavassa osoittaa vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että luovutettiin veloitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 e §:ssä oleva täsmäntävä säännös kaupan laatua ja kokoa koskevista asemakaava-määräyksistä ehdotetaan kumottavaksi.

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

Asemakaavan tarkoitus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:ää siten, että asemakaavamuutoksen voisi laatia myös vaiheittain eli vain tiettyä asiakokonaisuutta tai asiakokonaisuuksia koskien.

Asemakaavan hyväksyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa olisi mahdollista siirtää johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen osalta. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 64 §, jossa säädetään neuvottelusta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, ehdotetaan kumottavaksi kokonaan.

Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luetteloon kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Kaavoitustoimi toteaa lakimuutosehdotuksista seuraavaa:

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena MRL 44 §:n muuttaminen merkitsisi, että yleiskaavan perusteella voitaisiin myöntää rakennuslupa myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakennuspainetta. Kyseen voisi tulla muukin kuin enintään kaksiasuntoinen asuinrakennus.

Lakimuutos on hyödyllinen niitä yleiskaavoja koskien, joissa asumisen edellytykset on tutkittu riittävällä tarkkuudella (rakennusoikeus, sijoittuminen, suhde ympäristöön ja ympäröivään rakennuskantaan, tiestöön ja yhdyskuntatekniseen verkostoon). Muun kuin kaksiasuntoisen rakennuksen rakentamista tulisi kuitenkin säädellä edelleen suunnittelutarveratkaisulla, jossa tutkitaan tarkemmin rakennuksen sijoittuminen ympäristöön ja rakentamisen muut edellytykset. Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n säännös enintään 10 vuoden määräajasta kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena olisi tarpeeton, jos yleiskaavaa voitaisiin käyttää laajemmin rakennusluvan perusteena. Lakimuutoksessa tulisi määritellä minkälaiset yleiskaavat voivat toimia lupakäytännön perusteena.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityisten sisältövaatimusten (73 §) osalta lakimuutos ei ole perusteltu. Olemassa olevan lain määräys riittävästä yhtenäisestä rantaviivasta on tarpeellinen myös kyläalueilla, jotta voidaan huolehtia asukkaiden ja matkailijoiden vaivattomasta pääsystä vesille ja virkistyksestä rannan läheisyydessä. Lakimuutoksessa ehdotettu määräys riittävien virkistysalueista va-

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

raamisesta kyläalueilla ei korvaa rannalle sijoittuvia alueita. Sen sijaan kaavojen laatimisen yhteydessä tulisi tulkita lakia rohkeammin ja selvittää tapauskohtaisesti, minkälaisella tehokkuudella rantoja mitoitetaan ja mikä on tarvittava yhtenäisen rantaviivan määrä, jotta sekä kylän elinvoimaisuutta lisäävät uudet rakennuspaikat ja samanaikaisesti yleiseen virkistyskäyttöön liittyvät alueet tulisivat tasapainoisesti huomioonotetuksi. Ongelmalliseksi esitetyn lakimuutoksen tekee myös kyläalueen epäselvä määrittely, joka johtaisi hyvin erilaisiin käytäntöihin maan eri osissa. On myös todennäköistä että maanomistajien tasapuolinen kohtelu vaarantuisi epäselviä käsitteitä tulkittaessa.

Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella 137 § koskevassa muutoksessa ehdotetaan haitallisen yhdyskuntakehityksen käsitettä täsmennettäväksi ja muutettavaksi siten, että sillä tarkoitettaisiin rakentamisen sopivuutta yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Käsite olisi kuitenkin syytä säilyttää säännöksessä nykyisessä muodossaan, koska haitallinen yhdyskuntakehitys tarkoittaa muutakin kuin lakimuutoksessa esitetty täsmennys. Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä arvioitaessa on tärkeää voida tunnistaa haitallisen yhdyskuntakehityksen syntyminen, joka voi tarkoittaa esimerkiksi käyttötarkoitukseltaan sopimattoman hankkeen sijoittumista alueelle. Käsitettä tulisi siis täsmennää siten, että sen sisältö ei oleellisesti muutu.

Voimassa olevassa lain 137 § mukaan saa 1 momentin estämättä rakentaa asuinrakennukseen ja maatilaan kuuluvan talousrakennuksen. Säännöksen laajentaminen koskemaan myös maaseutuyrityksiin liittyviä rakennuksia ei ole kuitenkaan perusteltua. Maaseutuyritykset ovat kirjava joukko erilaisia yrityksiä, joiden talousrakennukset ovat usein suuria ja myös niiden vaikutukset ympäristöön ja maisemaan ovat merkittävämpiä kuin asumiseen liittyvät rakennukset. Maaseutuyrityksiin ei liity myöskään liity vakituisen asumisen aspektia samalla tavoin kuin maataloihin ja muuhun asumiseen. Muutos asettaisi eri elinkeinojen harjoittajat eriarvoiseen asemaan ja mahdollistaisi rakentamista, joka edellyttäisi MRL:n periaatteiden mukaisesti suunnittelutarveratkaisua.

Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä 137 § on perusteltu, mikäli lakitekstiin lisätään, että alueellisen lupapäätöksen tulisi perustua riittävään suunnitelmaan, jonka vähimmäisvaatimukset on määriteltävä suunnittelutarveratkaisua koskevan säännöksen yhteydessä. Suunnittelutarveratkaisu ei voisi toimia niissä kohteissa, joissa asemakaavoitus on tarpeen.

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta 129 a §. Maankäyttö- ja rakennuslaissa loma-asutusta ja pysyvää asumista käsitellään erikseen, koska pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Pysyvän asumisen laajempi muodostuminen edellyttää myös loma-asutusta laajempia yhdyskuntataloudellisia selvityksiä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja palvelurakenteen suhteen. Pysyvän asumisen muodostaminen alueelle, joka on varattu loma-asutusta varten, edellyttää lähtökohtaisesti kaavallista tarkastelua. Siten ei ole MRL:n periaatteiden mukaista, että rakennusjärjestyksessä osoitettaisiin alueita, joilla voidaan muuttaa vapaa-ajan asunto pysyvään asuinkäyttöön

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 175
§ 185

15.08.2016
29.08.2016

suoraan rakennusluvan perusteella ilman poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisua. Koska loma-asumisen ja vakituisen asumisen käsitteet ovat muuttuneet työympäristöjen ja työn sisältöjen muuttumisen vuoksi, tulisi pikemminkin pitkällä tähtäyksellä pohtia asumiskäsitteen tarkentamista ja sen kautta lain määräysten uudistamista laajemmalla tasolla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävämuutoksiin ja valitusoikeuden rajaaminen. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa (2014) on todettu, että kunnan ja valtion tehtävänjako alueidenkäytössä on päälinjoiltaan toimiva ja että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Kunnissa ja myös elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa koettiin kuitenkin ohjauksen ja valvonnan suuntautuvan jossakin määrin liikaa yksityiskohtiin, kuten asemakaavoitukseen ja yksittäisiin lupapäätöksiin. Johtopäätöksenä on esitetty, että kuntakaavoihin liittyvää viranomaisyhteistyötä tulisikin suunnata entistä selkeämmin kuntien strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun, yleiskaavoitukseen ja kestäväen yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on tällä hetkellä merkittävä rooli maankäyttö- ja rakennuslain lain mukaisten kaavoituskäytäntöjen ohjaamisessa ja MRL:n toteuttamisen valvonnassa. Kaavoitukseen liittyvät viranomais- ja työneuvottelut ovat ohjanneet kuntia lainmukaisen suunnittelukulttuurin luomiseen. Ely-keskukset ovat valvoneet asiallisesti myös lupien lainmukaisuutta seuraten oikeusasteiden ratkaisuja ja turvaten siten kuntalaisten oikeudet kaavoitus- ja lupaprosesseissa.

Aiotut lakimuutokset sellaisinaan saattavat merkitä varsinkin kunnissa, joissa kaavoituksen ja lainsäädännön asiantuntemus ei ole riittävää, että maankäyttö- ja rakennuslakia ryhdytään tulkitsemaan riittävän ohjauksen ja valvonnan puutteessa kirjavasti. Menettely voi aiheuttaa suuriakin alueellisia eroja, suunnittelun tason laskemista ja menettelyjä, jotka eivät ole lainmukaisia. Vuosikymmenien aikana luodut hyvät suunnittelukäytännöt, jotka huolehtivat myös kansalaisten elinympäristön viihtyisyydestä ja esimerkiksi maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta saattavat heikentyä. Nykyinen käytäntö kehittämiskeskusteluineen ja neuvotteluineen on mahdollistanut viranomaisten ja kuntien välisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen syntymisen.

Lakiehdotuksen mukaan kunnilla on edelleen mahdollisuus käydä neuvotteluja muistakin kuin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita sisältävistä kaavoista. Käytännössä on kuitenkin selvää, että koska lainmuutoksen tarkoituksena on kohdentaa Ely-keskusten voimavaroja, tähän työhön ei käytännössä pitkällä tähtäyksellä osoitettaisi resursseja.

Kuntien kannalta olisi tärkeää, että Ely-keskusten tehtäviä koskevaan muutokseen sisällytettäisiin valtakunnallisten ja maakunnallisesti merkittävien tavoitteiden turvaamisen mahdollistamiseksi kuntien strategisen suunnitteluun osallistuminen. Tällöin olisi mahdollista kytkeä kuntia koskevat valtakunnalliset ja maakunnalliset asiat luontevasti kunnan strategiaan suunnitelmiin ja yleiskaavoihin.

Ely-keskusten roolia MRL:n valvonnassa ei tulisi vähentää. Valitusoikeu-

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 175
§ 185

15.08.2016
29.08.2016

den poistaminen siirtää valvontavastuuta lain osalta liiallisessa määrin yksittäisten kuntalaisten tehtäväksi. Valitusoikeuden poistaminen aiheuttaisi myös, että lakia tulkittaisiin ohjauksen ja asiantuntemuksen puutteellisuudesta johtuen hyvin kirjavasti.

Maisematyölupaan esitetyt muutokset. Maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee kaikkea maankäyttöä, metsälaki ainoastaan metsiä. Lakien luonteeseen kuuluu, että ne toimivat eri tavalla, koska niissä on kyse eri oikeushyvistä. Maankäyttö- ja rakennuslain 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisältö vaativat aluetta suunniteltaessa, rakentaessa tai muutoin käytettäessä. Metsäalueilla voi olla tarpeen ohjata maankäyttöä ja sovittaa yhteen rakentaminen, metsätalous, luonnonsuojelu ja ulkoilu. Viranomaisten on maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n mukaan katsottava, ettei alueiden käyttöä koskevilla toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaavassa voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n nojalla määrätä maiseman muuttamista koskeva toimenpiderajoitus. Maisemaa muutettavaa toimenpidettä ei tällöin saa suorittaa ilman maisematyölupaa. Maisematyölupaa ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maisematyölupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuva.

Metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Sillä ei voida säädellä esim. maisemaan liittyviä tekijöitä. Lausunnolla olevan lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on myös todettu, että maisemaluvan poistaminen supistaisi kunnan keinoja turvata yleiskaavojen maa- ja metsätalousalueisiin liittyviä arvoja. Metsän hakkuun huomaisivat myös taajamien lähimetsien virkistyskäyttäjät.

Maisematyölupa on kunnille tärkeä työväline valvottaessa, ettei alueiden käyttöä koskevilla toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteuttamista. Yleiskaavassa osoitettujen ympäristö- ja maisema-arvojen turvaamiseksi on välttämätöntä, että maisematyölupa voidaan edellyttää myös yleiskaavan maa- ja metsätalousalueilta. Maisematyölupaa koskevaa lakia ei tule muuttaa tältä osin.

Ranta-asemakaava-alueet on kaavoitettu lähinnä loma-asumista varten. Loma-asuntoja ympäröivät maa- ja metsätalousvaltaiset sekä virkistykseen tarkoitettut alueet toimivat yleensä kaavoitettujen lomakortteleiden virkistys- ja suoja-alueina, joten on tärkeää, että alueilla tapahtuvia toimenpiteitä voidaan ohjata ja valvoa maisematyöluvan avulla. Ranta-asemakaava laaditaan yleensä yksityisen maanomistajan maalle. Omistaja saa hyödyn rantatonteista, joten on kohtuullista, että kunnalla on mahdollisuus valvoa ja lomatontin ostaneilla loma-asukkailla mahdollisuus kertoa mielipiteensä lähiympäristössään tehtäviin toimenpiteisiin.

Vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alamääritelmän nostaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 d §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksik-

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

köä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää (71 a §) ei tulisi nostaa 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin. Edelleen kaupan laatua koskevien määräyksiä ei tule muuttaa eikä poistaa (71 c ja e §). Vähittäiskaupan suuryksikön koon kaksinkertaistaminen ja kaupan laadun määrittelyn poistaminen aiheuttaisivat, että esim. pienillä kunnalla ei ole olisi käytännössä enää mahdollista ohjata riittävässä määrin vähittäiskaupan yksiköiden sijoittumista ja laatua alueellaan. Maaseudun keskustojen ja kirkonkylien elinvoimaisuuden ja monipuolisuuden turvaamiseksi on tärkeää ohjata kaupan laatua ja sijoittumista. Väestön ikäännyessä ja siirtyessä keskustoihin on huomioitava, että myös vanhuksilla on mahdollisuus saada tarvittavat palvelut lähietäisyydeltä. Päivittäistavara-kauppojen sijoittuminen keskustan alueelle varmistaa myös muiden kauppojen säilymisen alueella. Mikäli kauppojen sijoittumista ja laatua ei voida ohjata on vaarana, että pienet kaupungit ja kirkonkylät hajautuvat entisestään.

Asemakaavan laatiminen vaiheittain ja asemakaavan hyväksyminen.

Lakimuutosesityksessä esitetään, että asemakaava voitaisiin laatia vaiheittain. Esityksessä ei ole tarkemmin selvitetty, mitä kaavamutoksen laatiminen vaiheittain tarkoittaa. Lakimuutos on tältä osin puutteellisesti valmisteltu. Asemakaavojen laatiminen vaiheittain nopeuttaisi luultavasti joidenkin hankkeiden eteenpäin viemistä, mutta mahdollistaisi ilman valvontaa hallitsemattomien ympäristömuutosten ja rakennusoikeuksien nostamisen kunnissa. Vaikkakaan esityksessä ei esitetä, mitä käytäntö olisi, voidaan todeta että muutos olisi erittäin merkittävä ajatellen nykyistä kaavoituskäytäntöä ja sen vaikutuksia suunnittelun lopputuloksiin ja maankäyttö- ja rakennuslain periaatteisiin. Lakiehdotusta tulee täsmentää oleellisesti ja vaikutuksia arvioita tältä osin tarkemmin.

Mänttä-Vilppulan kaupunki esittää lausuntonaan viitaten kaavoitustoimen esitystekstissä esittämiin huomioihin maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksestä seuraavaa:

Mänttä-Vilppulan kaupunki pitää pyrkimyksiä kaavoituksen ohjauksen voimavarojen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta sekä kaavoituksen ja lupamenettelyjen keventämisestä ja sujuvoittamisesta tavoiteltavana asiana.

Lakia muutettaessa on kuitenkin tärkeää huomioida maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjatut, lain läpäisevät hyvää suunnittelua korostavat periaatteet, välineet ja tavoitteet, joita lakimuutoksilla ei tulisi heikentää. Edelleen lain toteuttamisen valvonta on tärkeää lainmukaisten kaavoitus- ja lupakäytäntöjen edistämiseksi.

Osa lakimuutosehdotuksista keventävät kaavoitus- ja lupamenettelyä ja ovat siten kannatettavia. Osa ehdotuksista tekee lain tulkinnasta epäselvempää ja mahdollistaa alueellisesti hyvin erilaisten tulkintojen tekemisen kuntatasolla. Samassa yhteydessä tapahtuva valvonnan ja ohjauksen poistaminen mahdollistaa alueellisen eriarvoisuuden lisääntymisen ja mahdollisesti myös muutoksenhakua kestävämmien käytäntöjen muodostumisen. Todennäköistä on että lakimuutos aiheuttaa myös yksittäisten kuntalaisten valitusten lisääntymisen oikeusasteisiin.

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

Lakiehdotuksen vaikutusten arviointi on puutteellinen. Vaikutukset elinkeinoelämään on huomioitu, mutta vaikutuksia mm. MRL:n kokonaistoimivuuteen, MRL:ssa asetettuihin ympäristöön liittyviin tavoitteisiin ja maanomistajien tasapuoliseen kohteluun ei ole selvitetty riittävällä tasolla.

Kaupunginarkkitehti on kokouksessa selvittämässä asiaa.

(Valmistelija kaupunginarkkitehti Sirkka Sortti, puh. 03-488 8301)

Esittelijän (kaupunginjohtaja Sirviö) päätösesitys:

Kaupunginhallitus päättää

- käydä keskustelun kaavoituspalveluiden lausuntoluoksen pohjalta
- ohjeistaa lausunnon jatkovalmistelua
- antaa lopullisen lausunnon hallituksen esityksestä MRL:n muuttamisesta seuraavassa kokouksessa.

Päätös:

Päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaupunginhallitus

Kaupunginhallitus kävi edellisessä kokouksessaan keskustelun luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta kaupunginarkkitehdin seikkaperäisen alustuksen pohjalta. Käydyssä keskustelussa kaupunginhallitus totesi, että hallituksen esitys MRL:n muuttamisesta on kokonaisuudessaan kannatettava. On periaatteessa hyvä, että päätöksentekoa maankäyttöön liittyvissä asioissa tuodaan lähemmäksi kuntaa. Tämä korostuu erityisesti nykytilanteessa, jossa kuntien rooli on muuttumassa merkittäväällä tavalla elinvoiman ylläpitäjäksi sekä kehittäjäksi. Maankäyttö ja maankäytön suunnittelu ovat keskeisiä tekijöitä kuntien kehityksen ja siten kuntien elinvoiman kehittämisen kannalta. Toisaalta kuntien tulee jatkossa pystyä huolehtimaan siitä, että niillä on riittävä osaamisresurssi maankäytön suunnitteluun. Ilman riittävää asiantuntemusta sekä osaamista tilanne voi maankäytön osalta johtaa poukkoilevaan päätöksentekoon, jossa edetään tilanne kerrallaan eikä hahmoteta kokonaisuutta eikä toimivaa yhdyskuntarakennetta.

Kaupunginhallitus toteaa lakimuutosehdotuksista seuraavaa:

Kaupunginhallitus yhtyy suurelta osin kaavoituspalveluiden näkemykseen koskien maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksiä. Pyrkimykset kaavoituksen ohjauksen voimavarojen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta sekä kaavoituksen ja lupamenettelyjen keventämisestä ja sujuvoittamisesta on pidettävä tavoiteltavana asiana.

Vastoin kaavoituspalveluiden näkemystä kaupunginhallitus kuitenkin katsoo, että lakiehdotuksessa esitetyt muutokset koskien ELY-keskusten roolia maankäytön asioissa ovat perusteltuja sekä kannatettavia.

Edelleen kaupunginhallitus katsoo, että vähittäiskaupan suuryksikön mää-

Kaupunginhallitus

§ 175

15.08.2016

Kaupunginhallitus

§ 185

29.08.2016

ritelmää (71 a §) tulisi etsiä nykyisen 2000 kerrosneliömetrin ja esitetyn 4000 kerrosneliömetrin välistä. Nykyisen 2000 kerrosneliömetrin kaksinkertaistaminen ei välttämättä ole perusteltua, mutta sitä voisi kuitenkin kasvattaa jossain määrin suuremmaksi.

Voimassa olevassa lain 137 § mukaan saa 1 momentin estämättä rakentaa asuinrakennukseen ja maatilaa kuuluvan talousrakennuksen. Kaupunginhallitus toteaa, että kyseisen lain kohdan laajentaminen koskemaan myös maaseutuyrityksiin liittyviä rakennuksia voi olla perusteltua siinä tapauksessa, mikäli maaseutuyrityksen käsitettä tässä kohden pystytään tarkentamaan. Tällä hetkellä maaseutuyritykset voivat olla varsin kirjava joukko erilaisia yrityksiä, joiden tilatarpeet voivat olla tätä kautta erittäin merkittäviä sekä toisistaan poikkeavia. Tätä muutosta tarkasteltaessa on myös erikseen tarkasteltava, että asettaisiko muutos eri elinkeinojen harjoittajat eriarvoiseen asemaan vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta.

Muilta osin kaupunginhallitus yhtyy kaavoituspalveluiden valmisteluun.

(Valmistelija kaupunginjohtaja Esa Sirviö, puh. 03-488 8200)

Esittelijän (talousjohtaja Auvinen) päätösesitys:

Kaupunginhallitus päättää

- antaa yllä olevan lausunnon hallituksen esityksestä MRL:n muuttamisesta.

Päätös:

Päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa 31.8.2016



Eija-Liisa Käpyaho

kaupunginjohtajan sihteeri

Liitteet

- Liite1 LAKIEHDOTUSTEKSTI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA / LAUSUNTOPYYNTÖ, YMPÄRISTÖMINISTERIÖ 22.6.2016 DNRO YM019:00/2015
- Liite2 LAUSUNTOPYYNTÖ, YMPÄRISTÖMINISTERIÖ 22.6.2016 DNRO YM019:00/2015, HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA
- Liite3 LUONNOS 22.6.2016 HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA /LAUSUNTOPYYNTÖ, YMPÄRISTÖMINISTERIÖ 22.6.2016 DNRO YM019:00/2015

Jakelu

Ympäristöministeriö, kirjaamo@ym.fi