

TEKNINEN: 1972 /2015

344 § Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on 22.6.2016 pyytänyt mm. Rovaniemen kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Lausuntoa on pyydetty 31.8.2016 mennessä.

Liite 1: Lausuntopyyntö 22.6.2016

Liite 2: Luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Liite 3: Esitys Rovaniemen kaupungin lausunnoksi

Esitys Kaupunginjohtaja Esko Lotvonen:

Kaupunginhallitus päättää antaa ympäristöministeriölle liitteen 3 mukaisen lausunnon.

Kaupunginhallitus 29.8.2016, 344 §:

Kaupunginhallitus kuuli asiassa kaupunginarkkitehti Tarja Outilaa.

Päätös Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti kaupunginjohtajan esityksen mukaisesti.

Lisätiedot kaupunginarkkitehti Tarja Outila
puh 040 701 2435
etunimi.sukunimi(at)rovaniemi.fi

Täytäntöönpano:

Lausunto 31.8.2016 mennessä ympäristöministeriöön

Ei muutoksenhakuoikeutta

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa:

Rovaniemi, 30.8.2016

hallintosihteeri Marja Marjetta

Rovaniemen kaupungin lausunto

Viite: YM-lausuntopyyntö 22.6.2016

Rovaniemen kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto MRL:n muutoksia koskevasta hallituksen esityksestä. Rovaniemen kaupungin näkemyksen mukaan HE vastaa pääosin maankäytön sekä rakentamisen ohjauksen ajankohtaisiin kehittämistarpeisiin.

Rovaniemen kaupungin yksityiskohtaiset kommentit HE:ssä esitettyihin muutoksiin ovat seuraavat:

Muutettu 18 §: Muutos on hyvä ja vastaa hyvin sitä käsitystä, mikä kaupungilla on valtion ja kaupungin välisestä rooli- ja vastuusta maankäytön suunnittelussa. Kaupungin vastuulla on maankäytön kehittäminen, suunnittelu ja yhteistyö sidosryhmien kanssa. Valtion viranomaisen tulee panostaa valtakunnallisiin ja ylikunnallisiin laaja-alaisiin kysymyksiin sekä kaupungin maankäytön suunnittelua tukevaan ja edistävään toimintaan.

Muutettu 38 §: Esitetty muutos on periaatteeltaan hyvä, joskin erityiset syyt olisi syytä avata HE:ssä.

Muutettu 42 §: Uusi momentti on erittäin hyvä ja antaa mahdollisuuden joustavoittaa asemakaavoitusta. HE:ssä on määritelty *ilmeisen vanhentunut*-käsite. Vanhentuneisuutta voivat aiheuttaa esimerkiksi sote:sta aiheutuneiden tilatarpeiden muutokset, oppilaitosten määrän supistamistarpeet valtion ja kuntainliittojen päätösten seurauksena, sekä elinkeinorakenteen muutosten vaikutukset toimitilojen määrään ja sijaintiin. Nämä kaikki voivat edellyttää nopeita, yhtäaikaista asemakaavatarkistuksia, jotta tavoitellut rakenteelliset muutokset olisivat mahdollisia. Yleiskaavan tarkoitus saattaa muuttua monen hankkeen yhteisvaikutuksesta ja tulee harkittavaksi, onko asemakaavan laatiminen sittenkään mahdollista MRL 42 §:n joustavoittavan pykälän mukaisesti. Rovaniemi haluaa tulkita lakia niin, että yleiskaavan muutoksiin jouduttaisiin äärimmäisen harvoin sellaisessa tilanteessa, jossa useat, samanaikaiset yksittäiset asemakaavamuutokset olisivat sellaisenaan perusteluja uuden momentin mukaisesti. Rovaniemen kaupunki pitää haastavana tilannetta, jossa maakuntakaavassa on otettu poikkeuksellisen yksityiskohtaisesti kantaa esimerkiksi rakennussuojeluun tai rakentamisrajoituksiin. Tässä tilanteessa yleiskaava voisi olla maakuntakaavan vastaiseksi tulkittava yleiskaava ja yleiskaavan vanhentuneisuuden peruste. Ohjaisiko tässä tapauksessa maakuntakaava asemakaavaa yleiskaavan sijaan?

Muutettu 44 §: Rovaniemen kaupungin kannalta esitys rakennuksen määritelmästä on perusteltu, sikäli kun halutaan tukea kylien kehittämistä ja joustavaa kaavoitusta. On kannatettavaa, että yleiskaavaa voidaan jatkossa käyttää muidenkin kuin enintään kaksiasuntoisten asuinrakennusten rakentamiseen. Momentissa oleva uusi rajoittava määräys on selkeämpi kuin entinen sanamuoto (Uusi: *Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista.*) Yleiskaavoissa on ratkaistu yhdyskuntarakenteelliset haasteet ja siten voidaan pitää perusteltuna, ettei kaavoilla vaikeuteta hyväksytyjen rakennuspaikkojen kehittämistä ihmisten tarpeiden mukaisesti. Loma-asumisen ja pysyvän asumisen vaikutukset poikkeavat jossain määrin toisistaan. Tulevaisuudessa, ja jo nyt, palveluja tuotetaan yhä enemmän sähköisesti tai kumipyörillä (vrt. Rovaniemen palvelukylät). Kunnan mahdollisuudet tuottaa innovatiivisia palveluja asukkaille tulee nähdä positiivisena etuna kylien maankäytön kehittämisessä.

Muutettu 52 §: Delegointipykälän laajennus on hyvin perusteltu.

Muutettu 55 §: Valtioneuvoston asetusta koskeva sanamuoto on hyvin perusteltu.

Muutettu 57 §: Viittaus MRL 71 d §:ään on perusteltua poistaa, koska HE:ssa esitetään 71 d §:n pykälän kumoamista.

Muutettu 63 §: Esitetty muutos helpottaa kaavaprosessia ja tekee vaikutuksiltaan vähäisten kaavojen laatimisen sujuvammaksi.

Muutettu 66 §: Esitetty muutos selkeyttää ELY:n roolia kaavoituksessa. Vaikutuksiltaan merkittävät tai merkittävät maakunnalliset asiat ovat perusteltu syy vuorovaikutukseen. Lisäksi pykälässä kirkastetaan kaavan laadinnan johtovuutta; kunnan tulee ensisijaisesti arvioida neuvottelutarve ja kunnalla on itsenäinen rooli maankäytössä. Rovaniemen kaupunki esittää, että vaikutuksiltaan maakunnalliset asiat ja vaikutuksiltaan merkittävät asiat avataan HE:ssa, jotta tulkinta tulisi koko maassa yhdenmukaiseksi tämän pykälän osalla.

Muutettu 71 a §: Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nosto on oikea ratkaisu ja mahdollistaa myös innovatiiviset ja uudenlaiset kaupan ratkaisut. HE:ssa kuvataan, että sijainnin ohjauksen tarve perustuu erityisesti suurten kaupan yksiköiden aiheuttamiin merkittäviin vaikutuksiin: yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuteen. Rovaniemen kaupunki haluaa tämän säädöksen osalla korostaa, että maankäytön suunnittelu ja kaavoitus tähtäävät aina tulevaisuuden kaupunkirakenteeseen eikä vain olemassa olevan rakenteen säilyttämiseen. Kaupungeilla tulee olla mahdollisuus omilla päätöksillään MRL:n tavoitteiden mukaisesti päättää yhdyskuntarakenteesta tehtävistä muutoksista, laajentumissuunnista ja kilpailukykyä edistävästä alueen käytön ratkaisusta. Kaupan ohjaus voi olla merkittävä poliittinen ohjauskeino esimerkiksi tilanteessa, jossa useat kunnat yhdistyvät, ja uudessa kunnassa on useita entisten itsenäisten kuntien kuntakeskuksia.

Muutettu 71 b §: Vähittäiskaupan suuryksikön enimmäismitoituksen poistaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelta on erittäin hyvä. Vähittäiskaupan suuryksikön enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueen ulkopuolella on kunnianhimoinen tavoite, ja voi olla tarpeeton. Kaupan kehittämistä ohjaavat keskustatoimintojen alueen ulkopuolellakin sijainnin ohjauksen periaatteet ja alueelle kohdistuva ostovoima. Kaupan laatu ja konsepti voivat olla merkittävämpiä vetovoimatekijöitä, ja pinta-alalla ei välttämättä ole vaikutusta. Kaupan rakenne muuttuu ja siksi pinta-alaperusteita tulisi vähentää, jollei pinta-alalla ja sijainnin ohjauksen periaatteilla voida osoittaa olevan suoraa suhdetta toisiinsa. Tulisikin pohtia, vaikuttako suurempi pinta-ala sijainnin ohjaukseen automaattisesti negatiivisesti. Merkitykseltään seudullisen suuryksikön alarajaa koskevaan HE:n tekstiin tulisi lisätä myös matkailun vaikutus ostovoimaan.

Muutettu 71 c §: HE:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen alue on keskusta-alue. Pykälän 71 b kohdassa viitataan maakuntakaavan keskustatoimintojen alueeseen. HE:n yksityiskohtaisten perustelujen tekstimuoto, jossa korostetaan olemassa olevien keskusta-alueiden ja niiden mahdollisten laajennusalueiden sekä uusien keskusta-alueiden osoittamista maakunta- ja yleiskaavoissa **keskustatoimintojen** alueena. Tämä perustelu selkeyttää tulkintaa ja mahdollistaa kaupungin aktiivisen laajentamisen maakuntakaavassa ratkaistun, tulevaisuuden keskustatoimintojen alueen mukaisesti. Rovaniemi tulkitsee pykälää siis siten, että keskusta-alueen laajentumat esitetään ensisijaisesti maakuntakaavassa keskustatoimintojen alueena. Kaupan palvelujen saavutettavuus määritellään HE:ssa suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen, mahdollisuuksia saavuttaa palvelut eri kulkumuodoilla, myös kävellen ja polkupyörällä. Edellä kuvattu määritelmä painottaa käsitettä *mahdollisuus saavuttaa*, ja tätä voidaan pitää joustavana. Kaupungissa vallitsevat liikkumistottumukset ja uudet kulkuvälineet (sähköpyörät, sähköautot, yhteiskäyttöautot jne.) tulee ottaa huomioon, jos sijainnin ohjauksessa saavutettavuudella on ensisijainen painoarvo. Saavutettavuuden määritelmä muuttuu kulutapojen ja katuverkon muuttuessa. Rovaniemi pitää tärkeänä, että paikkatietopohjaisia analyysejä sekä

kyselyaineistoja voidaan käyttää saavutettavuuden tulkinnassa. Saavutettavuutta määrittää myös asiakkaan kokemus.

Muutettu 71 e §: Pykälän kumoaminen on perusteltua.

Muutettu 73 §: Tarkennus vapaata rantaviiva koskevasta määrästä kyläalueilla on oikeasuuntainen ja ottaa todelliset suunnittelutilanteet huomioon. Myös mitoituksen tarkistaminen kylien kohdalla perinteisestä mitoitusrantaviivasta poikkeavalla tavalla on oikea suunta. Kylien kehittämisen tulee perustua, kuten HE:ssa todetaan, ensisijaisesti täydennysrakentamisen mahdollistamiseen eikä matemaattiseen mitoitukseen. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun ratkaisemiseksi voitaneen kylissä jatkossa soveltaa yhdenmukaista mitoituseriaa huolimatta siitä, onko tila kuivalla maalla vai rannalla.

Muutettu 77 §: Pykälän kumoaminen on perusteltua.

Muutettu 126a §: Aurinkopaneeleita koskeva tarkennus on tarpeellinen.

Muutettu 128 §: Maisematyölupaa koskevat muutokset ovat perusteltuja. Päällekkäisen ohjauksen osalta on hyvä, että metsälain ja MRL:n suhdetta tarkastellaan kriittisesti.

Muutettu 129 a §: Uusi pykälä on hyvä ja keventää käyttötarkoituksen muutokseen liittyvää menettelyä kunnissa. Rovaniemi viittaa myös 44 §:n osalla lausuttuun.

Muutettu 137 §: Suunnittelutarveratkaisu on vaikea käsite ja olisi ollut toivottavaa, jos se olisi arvioitu laajemmin uudestaan (vrt. vaihtoehtoiset tarkastelut prosessin aikana). Rovaniemi esittää harkittavaksi, että rakennusjärjestyksestä hyödynnettäisiin korvaamaan yksittäiset ja alueelliset ST-ratkaisut. Suunnittelutarveratkaisuun liittyvää tasapuolisuusharkintaa voidaan jo nyt arvioida rakennusjärjestyksessä. Rakennusjärjestyksessä on jo nyt voitu antaa kaavoitusta täydentäviä määräyksiä ja rakentamista koskevia määräyksiä. Nykyisen MRL 14 § 2 momentin mukaan annettavat määräykset vastaavat sisällöltään st-ratkaisun perusteita.: *Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelyä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.*

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että kyläalueilla mitoitusta voidaan tarkastella kokonaisuutena. Tämä edelleen helpottaisi rakennusjärjestyksen käyttämistä st-ratkaisujen pohjana, jos yleiskaavoituksen soveltamista rakentamiseen laajennetaan muutoinkin. Rakennusjärjestys on rakennusvalvonnan keskeinen työkalu ja siten rakennusjärjestys turvaisi kaavoituksen ja rakennusvalvonnan välisen yhteydenpidon. ST-ratkaisun poistuminen ei heikentäisi muutoksenhakuoikeutta, koska rakennusjärjestyksen muutoksenhakuun eikä rakennusluvan muutoksenhakuun olla puuttumassa.

Muutettu 137 a §: Esityksen mukaan alueellinen suunnittelutarveratkaisu yleiskaavan kyläalueesta korvaisi yksittäiset st-ratkaisut. Rovaniemi esittää harkittavaksi rakennusjärjestyksessä annettavaa määräystä korvaamaan ehdotetun st-ratkaisun. ST-ratkaisu on epäselvä, vaikeasti tulkittava ja siitä tulisi vähitellen luopua maankäytön ohjausrakenteen selkeyttämiseksi. Rovaniemen käsityksen mukaan rakennusjärjestyksellä voitaisiin vähentää lupamenettelyjä ja vaikutus olisi asiakkaan näkökulmasta pidempiaikainen ja ennakoitavampi.

Muutettu 179 §: Kumoaminen on perusteltua.

Muutettu 191 §: ELY:n valitusoikeuden rajaaminen on hyvä ja vastaa viranomaisten tulevaa roolia maankäytön ohjausjärjestelmässä. Rakennussuojelua koskeva valitusoikeus on vielä epäselvä ja tulkinnallinen (vrt. HE:n teksti). Myös kaupunkien kaavoituksen yhteydessä tekemät inventoinnit tulee olla

merkittävyyden peruste, ei pelkästään viranomaisten inventoinnit. Rovaniemellä on kokemusta siitä, että viranomaiset ovat viitanneet vanhentuneisiin ja epätarkkoihin inventointeihin. Vanhojen inventointien tiedot tarkistetaan aina kaavoituksen yhteydessä laadittavassa ajankohtaisessa inventoinnissa. Inventoinnin laatijalla ei tulisi olla erityistä merkitystä, vaan inventoinnin tuloksella on tosiasiallinen vaikutus suojelutarpeeseen. Uuden kuntalain 137 §:n mukaisesti valitusoikeus kaavasta on asianosaisella ja kunnan jäsenellä. Tätä muutosta voidaan pitää kohtuullisena, joskin asemakaavassa asianosaisuuden oikeutta valitukseen olisi voitu priorisoida ja laajaa valitusoikeutta rajata.

Muutettu 192 §: Valitusoikeuden tarkentaminen on hyvä muutos.

Muutettu 193 §: Valitusoikeuden tarkentaminen on hyvä muutos. ST-ratkaisun rooli korostuu kuitenkin liikaa koko lakimuutoksessa. Valitusoikeus suunnittelutarveratkaisusta on myös poikkeuksellisen laaja verrattuna kaavan valitusoikeuteen (uusi kuntalaki 137 §).