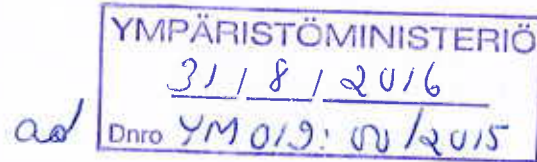


31.08.16

H 00187/16 04

Ympäristöministeriö

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.**

Hämeenlinnan hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen johdanto-luvun aluksi todetaan, että Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteena on turhan säätelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Hallitusohjelman mukaan lupa- ja valitusprosesseja sujuvoitetaan ja viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan. Tämän tavoitteen saavuttaminen ja säännösten karsimisen ohella niiden selkeyttäminen helpottaisi myös tuomioistuinten ratkaisutoimintaa.

Yleiskaavan käytön lisääminen rakentamisen perusteena (44 §)

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön laajentamista rakennusluvan perusteena ranta-alueiden ja kyläalueiden lisäksi sellaisille alueille, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Rakennus voisi olla muukin kuin enintään kaksiasuntoinen asuinrakennus. Yleiskaavan käyttöalan laajentaminen on kannatettavaa. Voi kuitenkin syntyä tulkintaongelmia siitä, milloin on kyseessä tiivis ja kaupunkimainen rakentaminen ja millainen kaava alueelle tulee laatia. Hallituksen esityksessä olisi syytä määritellä käytettävät käsitteet mahdollisimman tyhjentävästi enempien tulkintaongelmien välttämiseksi. Rakennuspaineen olemassaolon harkinta siirtyisi kaavoitusvaiheeseen ja helpottaisi rakennuslupavaihetta. Kyse on kuitenkin uudesta normista, jonka soveltaminen vaatii harkintaa ja jonka osalta korkein hallinto-oikeus viimekädessä päättää soveltamisen rajat. Tavoite rakentamista koskevien säännösten karsimisesta ei tässä toteudu.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavojen erityiset sisältövaatimukset (73 §)

Kylissä, jotka sijaitsevat kokonaan tai osittain ranta-alueella on sovellettu ranta-

Osoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Puhelinvaihide

029 56 42200

Telekopio

029 56 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi

alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksia. Tämä on vaikeuttanut ranta-alueella sijaitsevien kylien täydentävää rakentamista. Esityksessä ehdotetaan että kyläalueilla luovutaan loma-asutusta koskevista mitoituseriaateista ja että huolehdittaisiin vain virkistykseen tarvittavien alueiden rakentamatta jättämisestä. Väljennys lienee perusteltu kyläasukuksen tiivistämiseksi. Mahdollisia ympäristövaikutuksia rantaluontoon ja vesistöihin ei hallituksen esityksessä ole erityisesti tämän säännöksen kohdalla pohdittu.

Asemakaavan muutoksen laatimisen mahdollistaminen vaiheittain on kannatettavaa (50 §). Samoin yleiskaavan ohjausvaikutuksen väljentäminen asemakaavan laatimisessa silloin, kun yleiskaava on vanhentunut. Ongelmallista kuitenkin saattaa olla, että asemakaavan kuitenkin on sovelluttava vanhentuneenkin yleiskaavan kokonaisuuteen.

Päätösvallan siirtäminen johtosäännöllä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle asemakaavan hyväksymisen osalta vähentää ainakin mielikuvissa päätösten merkitystä kunnallisen päätöksenteon kentässä.

Suunnittelutarveratkaisu (137 § ja 137 a §)

Suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisu sekä rakentamisen erityiset edellytykset ovat jo käsitteinä rakentamiseen lupaa hakevalle maallikolle outoja ja epäselviä eivätkä ne kovin helposti avaudu näitä asioita käsittelevillekään. Pyrkimys säännöksen selventämiseen suunnittelutarveratkaisun erityisiä edellytyksiä täsmentämällä on kannatettava, joskin säännösten käsitteitä voisi vielä laajemminkin avata ja täsmentää. Tilannetta suunnittelutarveratkaisujen kannalta vaikeuttaa se, että valituksissa usein vedotaan yhdenvertaisuuseriaateeseen. Joillakin alueilla on annettu hyvin paljon suunnittelutarveratkaisuja. Jotkut myönteisistä ratkaisuksista eivät selkeästi täytä suunnittelutarveratkaisun erityisiä edellytyksiä, mutta ne ovat jääneet voimaan, koska niistä ei ole valitettu. Yhdenvertaisuuseriaatteen kannalta ovat ongelmallisia tapaukset, joissa naapuri hakee muutosta tällaisella alueella tehtyyn myönteiseen ratkaisuun ja hallinto-oikeus kumoaa päätöksen ja hylkää hakemuksen. Tällaisten ratkaisujen jälkeen alueen rakentaminen ei täytä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia. Tuomioistuimen on hankala perustella päätöstensä perustuslainmukaisuutta.

Yksittäisten lupien tarvetta vähentäisi 137 a §:n säännös alueellisesta päätöksestä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella eli alueellisesta suunnittelutarveratkaisusta. Päätöksen voisi tehdä kunta 10 vuodeksi alueella, joka olisi oikeusvaikutteisessa kaavassa todettu kyläalueeksi tai muuten rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. On huomattava kuitenkin, että alueellinen suunnittelutarveratkaisu muodostaisi jälleen uuden käsitteen, jonka soveltaminen ei ole ongelmatonta. Säännöksen osalta olisi pohdittava, miten laajoja selvitä tällaisen alueen määrittäminen edellyttää, onko päätöksessä todettava, kuinka monta rakennuslupaa alueelle voitaisiin myöntää ja saavatko silloin nopeimmat rakennusluvut. Selventävä säännös, miten alueelliset suunnittelutarveratkaisut teknisesti tehdään, olisi paikallaan. Myös valitusoikeus tulisi määrätä mahdollisimman yksiselitteisesti ja laajemmaksi kuin yksittäisestä suunnittelutarveratkaisusta

Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiin. (129 a §)

Esityksen perusteluissa todetaan, että kukaan ei valvo, kuinka suuri osa vuodesta vapaa-ajanasunnolla asutaan. Vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta vakinaiseksi asunnoksi voi aiheutua lisämenoja kunnalle esim. koulukuljetuksista tai kotipalveluista. Turhia lupamenettelyjä voidaan karsia antamal-

la kunnalle mahdollisuus rakennusjärjestyksessä määrätä alueista tai edellytyksistä, joilla vapaa-ajanasunto voidaan muuttaa vakituiseksi asunnoksi ilman poikkeamislupaa tai suunnittelutarveratkaisua. Käyttötarkoituksen muutoshakemusten hylkäämisiä on usein perusteltu sillä, että ympärivuotinen asuminen kuormittaa etenkin rantaluontoa enemmän kuin vapaa-ajankäyttö. Vaikutuksia ympäristöön ei ole hallituksen esityksessä erityisesti pohdittu. Säännös vesittäisi rantakaavasäännösten merkityksen.

Maisematyölupaa (128 §)koskevat säännökset ovat vaikeaselkoisia ja niiden selkeyttäminen on paikallaan. Samoin kuin suunnittelutarveratkaisujen kohdalla selkeyttäminen on kuitenkin jäänyt puolitiehen. On perusteltua, ettei yleiskaavan M-alueella tarvitse hakea maisematyölupaa ja asemakaava- ja yleiskaava-alueella muutoinkin vain, milloin kaavassa niin erityisesti määrätään.

ELY:n asema. Hallituksen esityksessä toteutetaan pyrkimystä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja jatkaa päätösvallan siirtämistä yhä enenevässä määrin kunnalle vähentämällä valtion viranomaisten osallistumista maankäytön ja rakentamisen suunnitteluun ja ohjaamiseen. ELY-keskuksen roolia kaavoituksessa ja rakentamisessa pyritään vähentämään siten, että poistetaan ELY:n velvollisuus ohjata alueiden käytön suunnittelemista ja rakennustoimen järjestämistä. ELY:n ohjauksen ja valvonnan vähentäminen avaavat nykyistä suuremman mahdollisuuden eri kunnissa asuvien kansalaisten eriarvoiselle kohtelulle. Kuntien päättäjien laintuntemus ja poliittiset intressit vaihtelevat suuresti. Kunnissa on jo nyt jonkin verran nähtävissä rakentamisen sallimista ympäristön, maiseman ja naapureiden kannalta ei-toivottavalla tavalla.

ELY:n valvontavelvollisuus halutaan kohdistaa vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. ELY keskuksat ovat tällä hetkellä jälleen muutosten kourissa ja voidaan kysyä, mihin ELY:n resurssit tulevaisuudessa riittävät. Jääkö aikaa ja halua kuntien hallituksen esityksessä tarkoitettulle vapaaehtoiselle neuvonnalle ja toisaalta pyytävätkö kunnat riittävästi neuvoja, kun ohjausta ei ole esimerkiksi kaavan eri laatimisvaiheissa enää säädetty pakolliseksi. Hämeenlinnan hallinto-oikeus näkee ELY:n vaikutusmahdollisuuksien kaventamisessa huomattavan riskin kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaarantumisesta, ohjauksen vähentäminen voi johtaa kaavoituksessa lainvastaisiin ratkaisuihin, jotka taas lisäävät hallinto-oikeuksiin tehtävien valitusten määrää. Ainoastaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta pidettävän neuvottelun voi poistaa, koska sen merkitys menettelyjen vakiinnuttua on vähäinen. Hallituksen esityksessä myös ELY:n valitusoikeutta on radikaalisti rajoitettu ja ELY asetettu samaan asemaan muiden viranomaisten kanssa, joilla on valitusoikeus ”toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, joita siis olisivat valtakunnallisesti merkittävät ja maakunnallisesti erityisen tärkeät asiat. Mikäli ELY:n ohjaus – ja valvontavelvollisuutta rajoitetaan yksittäisellä kansalaisella ei ole mitään paikkaa, mistä kysyä neuvoa kokiessaan viranomaisten menettelyn lainvastaiseksi. Yhdenvertaisuuden valvomisen jää kansalaisjärjestöjen tehtäväksi. Tähän asti ELY-keskuksat ovat käyttäneet valitusoikeuttaan harkitusti ja valitukset ovat tuomioistuimissa myös menestyneet hyvin.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Hallinto-oikeudella ei ole erityistä huomautettavaa vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alan nostamisesta 2000 neliömetristä 4000 neliömetriin. Myös periaate, jonka mukaan suuryksikön ensisijaisen sijoituspaikan tulisi olla keskustatoimintojen alueella, on kannatettava. Nykyisen lain kanta, jonka mukaan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle sijoitettu vähittäiskaupan suuryksikkö ei saa haitata keskusta-alueen lähinnä päivittäistavarakauppaa ja näin ollen voitiin

asettaa rajoituksia kaupan laadulle, on vaikeaselkoinen. Keskusta-alueen ulkopuolelle sijoitettu vähittäiskaupan suuryksikkö vähentäneekin aina jossain määrin keskusta-alueen kauppaa. Nyt esitetty saatavuus kriteeri keskustatoimintojen ulkopuolelle sijoitettavan vähittäiskaupan osalta onkin kannatettavampi kriteeri ja mahdollistaa vapaan kilpailun aiempaa säätelystä paremmin samalla, kun se ottaa huomioon myös autottomien ihmisten mahdollisuudet tasavertaisesti käyttää kaupan palveluja.

Yhteenvedon voidaan todeta, että nyt muutoksen kohteena olevat lainkohdat, etenkin yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena ja suunnittelutarveratkaisua koskevat säädökset ovat sisällöltään edelleenkin melko monimutkaisia ja synnyttävät myös osaltaan lisää tulkintaongelmia. Tulisikin tutkia, voitaisiinko esimerkiksi rakennus- ja toimenpidelupien yhdistämisellä yhdeksi luvaksi edistää sääntelyn purkamistavoitetta. MRL:n yleisenä ongelmana on tälläkin hetkellä, että vanhoja rakennuslain aikaisia säännöksiä joudutaan vieläkin ajoittain soveltamaan. Vastaavanlaisten ongelmien lisääminen ei siten ole tavoiteltavaa. Siirtymäsäännösten tulisi olla hyvin selkeitä niin, että kansalaiselle ja asioiden ratkaisijoille olisi selvää, mitä lakia kulloinkin sovelletaan ja miksi. ELY-keskusten tehtäviä on muutettu siten, että ne kohdistetaan yhä enemmän valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin, samalla kun kunnan toimivalta lisääntyy. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on valitettavaa, että ELY:n vaikutus kaavoitukseen ja rakentamiseen prosessien kuluessa ja valitus-oikeuden kautta vähenee. Etenkin pienten kuntien saattaa olla vaikea selviytyä kaikista niistä tehtävistä, jotka nyt on niille annettu.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet hallinto-oikeustuomarit Ulla-Maarit Heljasvuori, Eija Mäkelä, Elina Tanskanen, Paula Pihlava, Virpi Juujärvi ja Ville Härmä sekä hallinto-oikeussihteeri Ria Savolainen.

Ulla-Maarit Heljasvuori
hallinto-oikeustuomari

Ann-Mari Pitkäranta
yliomari

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunto YM019:00/2015

elina.kurronen@oikeus.fi

Lähetetty: 31. elokuuta 2016 15:35

Vastaanottaja: Ym Kirjaamo

Liitteet: H00187-16-04lausunto YM.odt (623 kt)

Hei,

Liitteenä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Viite YM019:00/2015

Ystävällisin terveisin,

Elina Kurronen

Hallintopäällikkö
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA
puh 029 56 42202
fax 029 56 42269
etunimi.sukunimi@oikeus.fi

