

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

LAUSUNTO

24.8.2016 H 00245/16

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 22.6.2016, YM019:00/2015

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa seuraaviin lakiehdotusluonnoksessa esitettyihin muutoksiin lähinnä valitusviranomaisen näkökulmasta:

1. Yleiskaavan asemakaavoitusta ohjaava vaikutusta

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Tähän kaavahierarkkiseen pääsääntöön ei esitetä muutosta. Sen sijaan pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentin säännöksestä poiketen. Reunaehdoksi on asetettu, että tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset.

Hallinto-oikeus toteaa, että kyse on merkittävästä muutoksesta kaavahierarkkiseen ohjausvaikutukseen. Uuden 4 momentin soveltamiseen liittyy siinä määrin vaikeita tulkintakysymyksiä erityisesti sen suhteen, milloin yleiskaava voidaan pitää vanhentuneena, että säännöksestä tulisi luopua. Muutoin riskinä on, että sujuvoittamisen sijaan seurauksena on uusia sekä kaavoitusta että muutoksenhakuprosessia hidastavia tulkintaongelmia. Hallinto-oikeus huomauttaa, että nykyisinkin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n perusteella on mahdollista tehdä asemakaavassa ns. perusteluja vaativa poikkeaminen yleiskaavasta.

Esityksen perusteluissa on esitetty vanhentuneisuusarviointiin liittyviä kriteerejä, esim. kaavan ikä ja ristiriita maakuntakaavan kanssa. Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavaa tulkittaessa vaarana on, ettei eri kaavatasojen erilaisia tehtäviä tunnisteta. Esimerkiksi asemakaavassa täydennysrakentamista yleiskaavan virkistysalueelle suunnitteleva kunta voi pitää maakuntakaavan yleiskaavaa laajempaa asuntoaluevarausta osoituksena yleiskaavan vanhentuneisuudesta, vaikka maakuntakaavan varaukseen sisältyvät myös yksityiskohteisempien kaavojen viheralueet.

Hallinto-oikeus huomauttaa myös, että nykytilan arvioinnissa (luku 2.3) ongelmaksi yleiskaavojen ohjausvaikutuksessa on nähty nimenomaan se, ettei yleiskaava *pieneltä osin* vastaa suunniteltua asemakaavaa/hanketta. Perusteluissa nimittäin todetaan: ”Koska *pienialainen yleiskaavan muuttaminen* ei yleensä ole tarkoituksenmukaista, aiheutuu tästä kitkaa asemakaavoituksen prosessien pitkittyessä”. Lakiehdotuksen sanamuotoa lienee kuitenkin tulkittava siten, että 44 §:n ohjausvaikutuksen pääsäännöstä poikkeaminen tulee kysymykseen tilanteissa, joissa yleiskaavaa kokonaisuudessaan tai ainakin sen maankäyttöratkaisuja merkittävältä osin voidaan pitää vanhentuneina. Näin ollen näyttäisi siltä, ettei yleiskaavan ohjausvaikutukseen esitetty muutos edes ole ratkaisu siihen, mikä ohjausvaikutuksessa on koettu ongelmaksi ja mikä on lakimuutoksen tavoite. Yleiskaavaa ei voida pitää kokonaan vanhentuneena pelkästään sillä perusteella, että laadittavassa asemakaavassa tavoiteltu maankäyttöratkaisu on ristiriidassa yleiskaavan kanssa.

2. Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Ehdotuksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena halutaan tehostaa. Ongelmaksi on koettu 44 §:n liian tiukka määrittely siitä, milloin kyläalueilla voidaan käyttää yleiskaavaa rakennuslupien myöntämisen perusteena. Nyt voimassa olevassa muodossaan yleiskaavaa ei voida käyttää rakennuslupien myöntämisen perusteena kyläalueilla, *joihin kohdistuu merkittävää rakennuspainetta*. Lakiehdotuksessa rajoitus on ilmaistu tosin: Määräys yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ei voi koskea aluetta, *jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista*.

Hallinto-oikeus toteaa, että ero voimassa olevan lain ja lakiehdotuksessa käytetyn ilmaisun välillä on olematon. Merkittävä rakennuspaine johtanee aina siihen, että asemakaava tulee laatia. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka- ja palvelurakentamisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Hallinto-oikeus toteaa, että lain sanamuodon ja perustelujen välillä on ristiriitaa. Jos asemakaavan laatimisvelvoitetta sovelletaan lain perusteluista ilmenevällä tavalla, se saattaa merkitä asemakaavoituksen voimakasta vähenemistä, kun otetaan huomioon myös se, että ehdotuksen mukaan yleiskaavaa voisi käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena myös muualla kuin kyläalueella, esimerkiksi kaupunkiseutujen asemakaavan ulkopuolisilla alueilla. Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavalle annetaan laajasti asemakaavallinen, suoraan rakentamiseen oikeuttava asema ilman, että yleiskaavan aiheuttamaan - yleensä ehdolliseen rakentamisrajoitukseen (MRL 43 §) - puututaan. Siltä osin kuin yleiskaava on suoraan rakentamiseen oikeuttava, maankäyttö- ja rakennuslakiin tulisi sisältyä asemakaavaa vastaava kielto rakentaa yleiskaavan vastaisesti.

3. Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien kaavojen erityiset sisältövaatimukset

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on katsottava, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Tästä ranta-asemakaavan sisältövaatimuksesta ollaan luopumassa siltä osin kuin kyse olemassa olevasta kyläalueesta. Kylä-

alueella tarkoitetaan lakiehdotuksen perustelujen mukaan ”useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa”.

Käytännössä edellä esitetty tarkoittaa, että kyläalueiden rannoilla rantarakentamista voidaan osoittaa tehokkaammin kuin muualla. Tähän nähden on ennakoitavissa, että kaavoituksessa tulee kohdistumaan erityistä intressiä määritellä alue kyläalueeksi. Vaikuttaa siltä, että perusteluissa taajama-termiä ei ole käytetty siinä merkityksessä, joka sillä Tilastokeskuksen virallisen määritelmän mukaan on, koska perusteluissa puhutaan ”useista rakennuksista” koostuvasta taajamasta. Tilastokeskuksen mukaan taajama on vähintään 200 asukkaan rakennusryhmä, jossa rakennusten välinen etäisyys ei yleensä ole 200 metriä suurempi. Hallinto-oikeus toteaa, että sekaannusten välttämiseksi ja rakennusoikeuden määrään liittyvän ison taloudellisen intressin vuoksi kyläalueen määrittely maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n uudessa 2 momentissa kaipaa selvennystä ja tarkennusta.

Lähtökohtaisesti hallinto-oikeus pitää maaomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta arveluttavana, että kyläalueiden rantoja voitaisiin osoittaa loma-asumiseen tehokkaammin kuin muualla. Tälle esitetty perustelu - kyläalueilla on tarve ainoastaan virkistysalueiden, lähinnä uimarantojen osoittamiseen – vaikuttaa oudolta. Jos erilaisen rakentamistehokkuuden perusteena käytetään virkistysalueiden tarvetta, voitaisiin tällä perusteella perustellusti väittää, että monilla kyläalueiden ulkopuolisilla syrjäisillä ranta-alueilla ei ole minkäänlaisia yleisiä virkistys- tai muitakaan yleisiä tarpeita. Lisäksi hallinto-oikeus huomauttaa, että jo nykyisinkin kunta voi rantayleiskaavaa laatiessaan maankäytöllisillä perusteilla päättää erilaisten mitoitusperusteiden soveltamisesta erityyppisillä alueilla tai rajata tehokkaammin rakennettavat alueet omiksi ranta-asemakaava-alueikseen.

4. Mahdollisuus määrätä rakennusjärjestyksessä käyttötarkoituksen muuttamisesta

Ehdotuksen sisältyvän uuden 129 a §:n mukaan kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön on mahdollista suoraan rakennusluvalla ilman poikkeamis päätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Hallinto-oikeus toteaa, että yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi lakiehdotukseen olisi syytä lisätä vaatimus, että määräyksen antamisen tulee perustua riittäviin selvityksiin.

5. ELY-keskusten asema

ELY-keskusten tehtäviin lakiehdotuksessa esitetään huomattavia muutoksia: ELY-keskusten kaavoituksen ohjaustehtävä esitetään poistettavaksi ja valitus-oikeus rajoitetaan ELY-keskuksen tehtäviksi jääviin vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Tältä osin hallinto-oikeus toteaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö ja laajuus huomioita ottaen ELY-keskusten valitusoikeus erityisesti kaavojen osalta säilynee edelleen varsin laajana. Ei voitane ajatella, että kaavoja olisi ainakaan etukäteen mahdollista luokitella sisällöltään sellaisiin, joista ELY-keskuksella on valitusoikeus ja sellaisiin, joista valitusoikeutta ei ole. Tämä voi johtaa siihen, että osa ELY:n valitusperusteista tutkitaan ja osa jää tutkimatta. Pahimmillaan käy niin, että nykyisin yksiselitteisesti määräytyvä ELY:n valitusoikeus muuttuu hallinto-oikeudessa vaikeaksi esikysymykseksi.


Selvitysten perusteella voidaan todeta, että ELY-keskusten valitukset kohdistuvan varsin pieneen osaan kuntien maankäyttöpäätöksistä ja valitusperusteita voidaan valitusten hyväksymismäärien perusteella pitää oikeaan osuvina. Hallinto-oikeus toteaaakin, että nykyisen järjestelmän hyvä toimivuus näyttää viittaavan siihen, että sujuvuuden näkökulmasta muutostarpeet liittyvät pikemminkin valitusten kohteena olleisiin materiaaliin säännöksiin kuin siihen, että valitusoikeuden käyttäminen ja sen laajuus olisivat olleet sujuvan päätöksen esteenä.

Hallinto-oikeuden ylituomari



Liisa Heikkilä

Hallinto-oikeustuomari



Taina Pyysaari