



22.8.2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Viite: Lausuntopyyntö 22.6.2016 Dno YM019:00/2015

Lausunto maankäyttö ja rakennuslain (MRL) muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

MRL 18 § ELY-keskuksen tehtävät

ELY-keskuksen tehtäviä aiotaan muuttaa siten, ettei ELY-keskus enää jatkossa ohjaisi kuntien toimintaa, vaan ainoastaan edistäisi kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Muutosta on perusteltu siten, että se korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja ELY-keskuksen roolia kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa. Perustelu on hieman ontuva, koska kunnilla on tähänkin asti ollut ns. kaavamonomoli alueellaan. Tämä on merkinnyt sitä, että kunnat ovat itsenäisesti käsitelleet ja hyväksyneet kaikki alueelleen laadittavat kaavat. ELY-keskuksen kaavaohjaus on ollut alueidenkäytön asiantuntijana sekä lausunnonantajana toimimista. Kunta ei ole ollut sidottu ELY-keskuksen lausuntoihin, vaan on voinut itsenäisesti päättää omista kaavoista.

Kaupungit ja kunnat, joissa on kunnan oma kaavoittaja, eivät jatkossakaan tarvitse ELY-keskusta edistämään kaavoitusta. Sen sijaan tällaisissa kunnissa on tarvetta päätösten valvonnalle. Pienissä kunnissa, joissa osaamista ja henkilöresursseja ei ole kaavoitustehtäviin, tilanne on toisenlainen. Näissä kunnissa ELY-keskuksen rooli on edistää, ohjata ja valvoa kaavoitusta. ELY-keskuksen asiantuntijaohjaustyö on koettu näissä kunnissa tärkeäksi. On todennäköistä, ettei jatkossakaan pienissä kunnissa saada kaavoitukseen lisää resursseja. ELY-keskuksen kaavaohjaustyölle on jatkossakin todellista tarvetta, eikä hallituksen esityksessä ole tehtävien poistamiseen esitetty tosiasiallisia perusteita.

ELY-keskusten tehtäviä aiotaan muuttaa myös siten, että jatkossa ELY-keskusten on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Mikäli säännöstä tulkitaan sananmukaisesti, niin käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei ELY-keskus voisi jatkossa valittaa kuntien yleis- ja asemakaavoista, puhumattaakaan maanomistajien laatimista ranta-asemakaavoista. Valitusoikeuden ulkopuolelle jäävät myös poikkeamispäätökset, suunnittelutarveratkaisut ja rakennusluvut. ELY-

keskukset ovat tähän asti käyttäneet valitusoikeuttaan äärimmäisen maltillisesti. Valitukset ovat menestyneet tuomioistuimissa hyvin. Hallintotuomioistuimet ovat noin yhdeksässä kymmenestä tapauksesta ratkaisseet asian ELY-keskuksen valituksessa vaaditulla tavalla. Tämä osoittaa sitä, että ELY-keskukset ovat puuttuneet aiheellisesti kuntien lainvastaiseen menettelyyn.

Kuntien maankäyttöratkaisujen laillisuusvalvontatehtävää ei voida jättää kuntalaisten tehtäväksi. Heiltä ei voida odottaa asian vaatimaa osaamista. Voidaan aiheellisesti kysyä, kenen tehtäväksi jatkossa jää varmistaa, että kaavat täyttävät MRL:ssä niille asetetut sisältövaatimukset, onko osallistumismahdollisuudet turvattu kaavaprosesseissa, perustuvatko kaavat tarvittaviin selvityksiin, kohdellaanko kansalaisia yhdenvertaisesti tai kuka huolehtii yleisen edun valvomisesta? Valitusoikeuden rajaaminen johtaisi siihen, että MRL:n säännöksiä ei enää noudatettaisi, koska lainvastaisista-kaan päätöksistä ei todennäköisesti valitettaisi. Valitusoikeuden rajaamiselle ei ole esitetty mitään asiallisia perusteita. ELY-keskuksilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus valittaa, mikäli kunnan päätöksissä on oleellisesti rikottu MRL:n säännöksiä tai yleinen etu edellyttää muutosta ratkaisuun.

Nyt suunniteltu MRL:n muutos tulisi olemaan voimassa enintään pari vuotta ennen kuin uudessa maakuntauudistuksessa alueidenkäytön tehtävät järjestetään kokonaan uudelleen. Näin suureen ELY-keskuksen tehtävien ja toimivallan muutokseen ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä näin lyhyen voimassaoloajan takia.

MRL 42 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais-toimintaan

Hallituksen esityksen 42 §:n 4 momentti mahdollistaisi jatkossa sen, että asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään, vaikka yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kaavaohjauksen keskeisiä periaatteita on ollut, että kunnan on pidettävä yleiskaava ajan tasalla ja yleiskaava ohjaa laadittavaa asemakaavaa. Asemakaavamuutoksen mahdollistaminen tilanteissa, joissa yleiskaava on todettu ilmeisen vanhentuneeksi, on maankäytön keskeisten suunnitteluperiaatteiden ja maankäytön ohjausjärjestelmän vastainen. Lähtökohtana tulee olla se, että ilmeisen vanhentunut yleiskaava saatetaan ensin ajan tasalle ja sen jälkeen laaditaan uusi asemakaava. Muussa tapauksessa on odotettavissa, etteivät kunnat enää laadi yleiskaavoja. Kunta toteaa yleiskaavan vanhentuneeksi ja laatii asemakaavan yleiskaavan vastaisesti ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta. Yleiskaavan tarkoitus on ohjata kunnan yhdyskuntarakennetta ja toimintojen sijoittumista vuosiksi eteenpäin. Pelkkä asemakaavojen laatiminen vanhentuneiden yleiskaavojen nojalla ei tue tätä tavoitetta millään lailla.

Tällä hetkellä tilanteissa, joissa yleiskaava todetaan vanhentuneeksi, menetellään siten, että yleiskaavaprosessi menee edellä, mutta asemakaavaa laaditaan kuitenkin samanaikaisesti. Yleiskaava hyväksytään ensin ja sen jälkeen asemakaava. Mikäli tarkoituksena on nopeuttaa kaavoitusprosesseja, tulee ennemminkin miettiä, onko MRL:a mahdollista muuttaa siten, että kevennetään ja nopeutetaan ajantasaistet-tavan yleiskaavan laatimisprosessia. Tulisikin harkita lainsäädännön muutosta, jonka mukaan vanhentuneen yleiskaavan päivittäminen voisi tapahtua kevyemmällä selvi-tyksillä ja nopeammin kuin, jos yleiskaava laadittaisiin täysin neitseelliselle alueelle.

MRL 44 § Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Lakimuutoksessa ehdotetaan poistettavaksi nykyisessä laissa oleva rajausta, jonka perusteella yleiskaavaan otettu määräys kaavan tai sen osan käyttämiseen rakennusluvan myöntämisen perusteena voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Muutos on perusteltu, koska ns. kyläyleiskaava on käytännössä soveltunut harvoihin maankäytön suunnittelutilanteisiin. Käytännössä kylän yksiselitteinen määrittely on tuottanut huomattavia ongelmia. Nyt säännöstä on tarkennettu siten, että määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Uusi säännös tulee tuomaan ongelmatilanteita etenkin kaupunkien lievealueilla, joilla ei vielä ole asemakaavan laatimistarvetta, vaan tarve aktualisoituu muutaman vuoden kuluttua. Mikäli kaupunkien lievealueet rakennetaan yleiskaavan perusteella, vaikeutuu myöhemmin laadittavan asemakaavan tekeminen tuntuvasti. Säännöstä tulisi tarkentaa siten, ettei sitä sovelleta kaupunkien välittömille kasvu- ja laajentumisalueille.

50 § Asemakaavan tarkoitus

Asemakaavan muutos olisi jatkossa mahdollista tehdä vaiheittain. Sinällään tämä muutos ei tuo nykyiseen tilanteeseen mitään oleellista uutta. Tähänkin asti asemakaavamuutos on voinut kohdistua esim. käyttötarkoituksen muutokseen tai rakennusoikeuden korottamiseen. Lisäksi on joissakin tapauksissa voitu soveltaa ns. vähäisen kaavamuutoksen säännöksiä, jolloin kaavaprosessia on saatu lyhennettyä. Usein pienet asemakaavamuutokset on tehty ns. postimerkkikaavoina ja niitä on voinut olla useampia peräkkäin. Mikäli vähäiset kaavamuutokset tai ns. postimerkkikaavat ovat ajan tasalla olevan yleiskaavan mukaisia, niitä on pidettävä asianmukaisina yksittäisiin tilanteisiin soveltuvina maankäyttöratkaisuuksina. Näin ollen 50 §:n muutos on käytännössä tarpeeton.

63 § Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kun kyseessä on vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavamuutos, jatkossa ei enää tarvitsisi laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Vähäisissä kaavamuutoksissa osallistumis- ja arviointisuunnitelma on useimmiten tarpeeton, mutta tästä huolimatta osallisille tulisi jollakin muulla tapaa selvästi ja luotettavasti ilmoittaa, milloin heillä on mahdollisuus niin halutessaan esittää kaavaa koskevia mielipiteitä.

66 § Viranomaisneuvottelu

Tavoitteena on, että kunnan ja ELY-keskuksen yhteydenpito- ja neuvottelukynnystä nostettaisiin siten, että neuvotteluvollisuus rajattaisiin kaavoihin, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä tai jotka olisivat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Muutoksen tavoitteena on korostaa kunnan itsenäistä roolia maankäytön suunnittelussa. Käytännössä viranomaisneuvotteluihin osallistuvat ELY-keskuksen lisäksi myös muut viranomaistahot kuten esimerkiksi Maakuntaliitto ja Museovirasto sekä tarpeen mukaan myös muut viranomaistahot. Viranomaisneuvottelusta on muodostunut toimiva työskentelymuoto, jossa kunnan edustajat, kaavan laatija sekä viranomaistahot voivat saman pöydän ääressä keskustella kaavasta, sen aikataulusta, sopia yhdessä kaa-

vassa käsiteltävistä asioista ja kuulla toisten viranomaisten näkemyksiä. Viranomaisneuvotteluissa on mahdollista sopia asioista yhdessä ja näin ennakoivalla toimintatavalla monilta ristiriidoilta ja valituksilta on vältytty. Työskentelymuoto on koettu toimivaksi ja rakentavaksi. Viranomaisneuvottelujen kynnyksen nostaminen olisi viranomaisyhteistyön kannalta askel taaksepäin.

Jatkossa yleiskaavoissa ja merkittävissä asemakaavoissa vähintään yksi viranomaisneuvottelu tai vastaava yhteistyömuoto on säilytettävä, vaikkei niissä käsiteltäisikään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita.

71 a § Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajaa on tarkoitus nostaa 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin. Edellinen vähittäiskauppaa koskeva lakiuudistus tapahtui vuonna 2011. Silloin muun muassa edellytettiin, että maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja. Maakuntakaavat, joissa tämä asia on ratkaistu, on hiljattain laadittu ja vahvistettu ympäristöministeriössä. Maakuntakaavoissa on osoitettu maakunnalliset linjaukset seudullisen vähittäiskaupan alarajaksi. Pohjois-Karjalassa maakuntakaavassa seudullisen vähittäiskaupan alaraja on 3000 kerrosneliömetriä. Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan korottamiselle ei ole lakiesityksessä esitetty mitään asiallisia perusteita. Kun otetaan huomioon, että kaupan rakenteessa ja ihmisten ostokäyttäytymisessä on odotettavissa isoja muutoksia asiakkaiden siirtyessä yhä enenevässä määrin verkkokaupan palveluiden käyttäjäksi, ei alarajan nostamiseen ole tarvetta, vaan vähittäiskaupan alarajana voidaan pitää maakuntakaavassa määrättyä kerrosneliömetrimäärää.

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

Rantarakentamista on tarkoitus helpottaa siten, että laadittaessa kaavaa ranta-alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta määräystä riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen turvaamisesta edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys huomioidaan. Säännös tulee aiheuttamaan huomattavia soveltamisongelmia. Ns. kyläyleiskaavoissa on ongelmana ollut kylän määrittely ja sama määrittelyongelma sisältyy tähänkin säännökseen. Esityksessä on todettu, että kylällä tarkoitetaan useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa. Herää kysymys, montako rakennusta kylään tulee vähintään sijoittua? Onko useita esim. kolme vai enemmän? Mikä on maaseudun kylämäinen taajama ja miten se määritellään? Miten laaja kylä-alue voi tai saa olla? Mistä kylä alkaa ja mihin se päättyy? Ei voida myöskään lähteä siitä, että kylän käsite voidaan määritellä jokaisessa laadittavassa yleiskaavassa. Koska lähes kaikilla rannoilla on rakentamista ja kaavassa voidaan päättää kyläalueesta, säännös johtaa käytännössä siihen, että kunnat voivat tulkita lähes kaikki rannat kyläalueiksi, joihin mitoitussäännöksiä ei tarvitse soveltaa. Pelkästään se, että kunta veloitetaan ottamaan virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys huomioon, ei käytännössä velvoita kuntaa yhtään mihinkään konkreettisiin toimiin. Rantarakentamista koskevat säännökset tulisi laatia kokonaan uudelleen vastaamaan nykypäivän rantarakentamisen ohjaustarvetta.

129 a § Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Kunta voisi jatkossa osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamis päätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Rakennusjärjestykset eivät perustu saman tasoihin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin kuin kaavat, joten rakennusjärjestyksessä ei voida todeta, aiheutuuko käyttötarkoituksen muutoksesta merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia. Soveltuuko ranta-alue ja millä edellytyksin pysyvään asumiseen, on tutkittava kaavalla, koska rakennusjärjestys ei tähän sovellu.

Nykyisin vapaa-ajanasunnot rakennetaan tasokkaiksi ja ne vastaavat käytännössä pysyviä asuntoja. Vapaa-ajan asuminen on myöskin muuttunut siten, että vapaa-ajan asuntoja käytetään ympäri vuoden eikä pelkästään kesäaikana. Vapaa-ajanasunnoilla tehtävä etätö on myös lisääntynyt huomattavasti. Raja vapaa-ajan asumisen ja pysyvän asumisen välillä on pikku hiljaa hämärtynyt. Jatkossa voitaisiin miettiä, onko MRL:ssä enää tarkoituksenmukaista erotella loma- ja pysyvää asumista erilleen. Olisiko parempi, että laadittavissa rantaosayleiskaavoissa osoitettaisiin rantarakennuspaikat siten, että omistaja voi halutessaan päättää, rakentaako hän pysyvän vai loma-asunnon rakennuspaikalle.

Lakiesityksen vaikutukset

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakimuutoksen vaikutusten arviointi on yksipuolinen ja korostaa liikaa muutoksella aikaansaattavia myönteisiä vaikutuksia. Mikään muutos ei ole pelkästään myönteinen asiaa, vaan siihen liittyy myös kielteisiä vaikutuksia. On ehdottoman tärkeää, että myös lakimuutoksen kielteiset vaikutukset kerrotaan. Arvioinnissa tulisi ottaa ainakin kantaa siihen, missä määrin esitetyt muutokset hajauttavat yhdyskuntarakennetta ja ovat voimassa olevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) vastaisia. Millaisia kustannuksia hajautuva yhdyskuntarakenne aiheuttaa kunnille? Myöskin tulisi kertoa, mitä kielteisiä vaikutuksia, kuten maanomistajien tasapuolisen kohtelun tai luonnonarvojen vaarantumista, mahdollisesti aiheutuu, kun ELY-keskusten valvonta ja ohjaus poistuvat. Vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu kantaa siihen, pystyvätkö kaikki kunnat hoitamaan uudet tehtävät, onko niillä riittävästi osaamista ja henkilöresursseja.

Yhteenveto

Esitetyt MRL:n muutokset ja osauudistukset huonontaisivat lain keskeistä sisältöä. Tässä vaiheessa tulisikin harkita lain jatkovalmistelun keskeyttämistä. Nyt tulisi keskittää lainsäädäntöresurssit maakuntauudistuksen suunnitteluun sekä siihen, miten alueidenkäytön tehtävät vuodesta 2019 alkaen hoidetaan.

Maakuntauudistus on mittava ja siitä syystä siihen tulisi varautua erittäin hyvin. Koska ELY-keskukset lakkaavat ja maakunnat aloittavat toimintansa vuoden 2019 alusta, ELY-keskuksen tehtäviä on tarpeetonta muuttaa näin lyhyeksi aikaa. On turhaa tehdä MRL:n osauudistuksia pariksi vuodeksi, kun nykyisellä lainsäädännöllä tullaan hyvin toimeen muutama vuosi eteenpäin. Samaan aikaan toteutettava maakuntauudistus henkilöstöjärjestelyineen sitoo huomattavasti viranomaisten resursseja, joten ehdotetun lakimuutoksen toimeenpanoon ei riittäisi sen edellyttämää huomiota ja vaatimia voimavaroja.

Suunnitelluilla MRL:n osauudistuksilla ei saavuteta uutta ja toimivaa maankäytön suunnittelujärjestelmää, jota tänä päivänä ja tulevaisuudessa tarvitaan. Tästä syystä tulisi harkita MRL:n kokonaisuudistusta, jolla yksinkertaistettaisiin ja joustavoitettaisiin nykyisin kankeita, monitasoisia ja liikaa aikaa vieviä kaavaprosesseja. Samalla tulisi suunnitella maakuntauudistuksen jälkeiselle ajalle toimiva ja uskottava ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Myös ranta-rakentamista koskevat säännökset tulisi laatia kokonaan uudelleen vastaamaan jo tämän hetkisiin ja ennen kaikkea tulevaisuuden tarpeisiin.



Ari Niiranen
Ylijohtaja



Irma Mononen
Yksikön päällikkö