



Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ym.fi

Viite

Lausuntopyyntönnne 22.06.2016 YM019:00/2015 luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Keski-Suomen ELY-keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt Keski-Suomen ELY-keskukselta (jatkossa KESELY) lausuntoa luonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muutokseksi. KESELY on käsitellyt luonnosta erityisesti Y- sekä L-vastualueillaan, ja tämä lausunto kattaa molempien vastualueiden kannanottoja.

Lakimuutoksessa yksi merkittävimpiä esiin nousevia asioita on lain kokonaisuuden hallinta, lain sisäisen koherenssin eheys ja lain tarkoituksen toteutuminen. Muutosesityksen yksi isoimpia ongelmia on se, ettei kaikilta osin käy ilmi, kuinka muutettavien toimivaltaroolien ja tehtäväkokonaisuuksien ohjaus jatkossa tulee järjestää, ja onko pykälämuutoksia arvioitu kokonaisuutena, osana MRL:n systematiikkaa. On myös herättänyt keskustelua, kuinka resurssitehokasta on nyt muuttaa MRL:a ja toimivaltajakoja, ennen kuin tulevan maakuntauudistuksen mukaiset tehtäväroolit ovat ratkenneet.

Nyt käsillä olevan luonnoksen pohjalta kokonaisuudesta jää epäselväksi, kuinka asuntorakentamisen edellytysten helpottaminen ja valvonnan vähentäminen sekä ohjaavan viranomaisroolin poistaminen tulee käytännössä vaikuttamaan alueiden kehitykseen – kuinka kokonaisuutta hallitaan? On huolehdittava, että pienimmillään kunnilla on resursseja suunnitelmalliseen alueidenkäytön järjestämiseen ilman ohjaavaa viranomaista.

Ehdotettu muutosesitys näyttäisi lisäävän joustavia ja tulkintaa vaativia normeja. Tällaisissa tilanteissa lakimuutoksen vaikutuksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon muutoksen vaikutus hallintotuomioistuinten työmäärään. Viranomaisten toimivaltajaon muutos voi johtaa tilanteeseen, jossa on houkuttelevaa pyrkiä myös uudenlaisen tulkintalinjan synnyttämiseen, vaikkei se olisikaan lakimuutoksen tarkoitus. Jo lyhyellä seurannalla on nähtävissä, että näin on poikkeamistoimivallan koh-

dalla tapahtunut sen siirryttyä MRL:n muutoksella 1.4.2016 ELY-keskuksilta kokonaisuudessaan kunnan toimivallan piiriin. Sen lisäksi, että nämä asiakokonaisuudet työllistävät hallinto-oikeuksia aikaisempaa enemmän sen joutuessa ottamaan kantaa lain tulkintaan, KESELY näkee ongelmana erityisesti oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden heikkenemisen. Jos sujuvoittamispyrkimys vie asioita ainakin ensivaiheessa enenevässä määrin tuomioistuinprosessiin ratkaistavaksi, on kovin epävarmaa tullaanko tällä saavuttamaan lakimuutoksen tarkoitusta.

Esimerkkejä avoimeksi jäävistä määrittelyistä on ELY-keskuksen puuttumiskynnyksen nostaminen valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin arvoihin. On tärkeää, kuten luonnoksessakin todetaan, että valtion puuttumismahdollisuus säilytetään sellaisissa alueidenkäyttöön liittyvissä asioissa, joilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Mutta tällöin HE:ssä pitää rajata mitä tällä tarkoitetaan, jotta rajanveto on selkeä. HE:tä voisi täsmentää näiltä osin. Viittaaminen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on sinänsä kevyt ohjenuora, koska VAT:in sisällöt ovat joiltain osin samalla tavalla hyvin avoimesti muotoiltuja ja voivat johtaa hyvin erilaisiin tulkintoihin.

Viranomaisroolin ja sen toimivallan rajojen laaja tulkinnanvaraisuus ei ole yleisen edun mukaista, vaan tulee helposti johtamaan vielä aikaisempaa suurempiin erimielisyyksiin viranomaisten keskinäisestä tehtävänjaosta. Tavoitehan on ollut, että valtion viranomaisten tekemiä valituksia toisen viranomaisen tekemistä päätöksistä vähennettäisiin. Epätasälliset toimivallan määrittelyt saattavat päinvastoin jatkossa lisätä tällaisia valituksia toimivaltaerimielisyyksien johdosta.

Monessa yhteydessä on tuotu esiin, että MRL:n vakiintunut systematiikka ja vuosien saatossa muodostunut tulkintakäytäntö ovat monessa tilanteessa vahvassa roolissa yksittäistapauksellisten kysymysten ratkaisemisessa. Voidaan siitä huolimatta todeta, ettei oikeuskäytännön vakiintuminen ole yksin riittävä tekijä ohjaamaan kuntien päätöksentekoa näissä kysymyksissä, eikä erityisesti silloin kun lainsäädäntö muuttuu ja uuden lainsäädännön mukaista oikeuskäytäntöä ei ole vielä syntynyt.

Pykäläkohtaisista ehdotuksista KESELY toteaa seuraavaa:

Muutosluonnoksessa esitetään 18§:n 2 mom. muutettavaksi siten, että ELY-keskuksen rakentamista koskeva valvontavelvoite rajautuisi vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Ehdotettu 18 §:n muutos on kannatettava ELY-keskuksen tehtävien selkeyttämisen kannalta, mutta ongelmallinen MRL:n ja sen rinnakkaislakien kokonaisuuden kannalta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan lakiin ELY-keskuksista (897/2009), jonka 3 §:ssä säädetään ELY-keskuksen tehtäväksi rakentamisen ohjaus, jolloin MRL ja ELY-keskuksen toiminnasta säätävä laki ovat ristiriidassa keskenään. Lakiesityksessä tulisi perustella ja määritellä se, mitä esitetyllä tavalla rajattu valvonta tarkoittaa, ja ottaa kantaa sen ennakoitaviin vaikutuksiin muun

muassa eri viranomaisten tehtäväjaon, maanomistajien yhdenvertaisuuden sekä oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden kannalta eri alueilla. Vastaava muutos tulisi tehdä myös lakiin ELY-keskuksista.

Epäselväksi jää myös ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri- ja ympäristövastuualueiden välinen työnjakoa ja ohjaustoimivalta (jatkossa L-vastuualue ja Y-vastuualue). Mitä muutokset 18 §:ssä käytännössä tarkoittavat arkityöhssä kaavaohjauksessa? Edelleen L- -vastuualue kiinnittää huomioita liittymänuoliin, meluun, liikkumiseen, suoja-alueisiin, näkemäalueisiin jne. eli samoihin isoihin ja pieniin asioihin kuin nykyäänkin. Mutta mikä on MRL:n muutosten vaikutus Y-vastuualueen toimivaltaan ja rooliin? Madaltuuko Y-vastuualueen rooli, mutta L-vastuualueen rooli pysyy samana, jolloin ELY:n rooli muuttuu kaksijaakoisemmaksi eli L-vastuualue kiinnittää huomiota eri asioihin ja tarkemmin/yksityiskohtaisemmin kuin Y-vastuualue? On epäselvää, kuinka tämä vaikuttaisi lausuntojen kirjoittamiseen ja viranomaisyhteistyöhön, kärjistäen voidaan nähdä tilanne jossa Y-vastuualue ei ole toimivaltainen asiassa jossa L-vastuualue edelleen valvoo – mitä se tarkoittaa jatkossa esimerkiksi ELY-keskuksen yleisen toimivallan ja valitusoikeuden osalta?

Ehdotettu 44 § jää niin ikään kovin tulkinnanvaraiseksi. Sen mukaan 44 §:n mukainen määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Kun asemakaavan merkittävyysskynnys jatkossa vain harvoin nousee ELY-keskuksen ohjaukseen sen ollessa paikallinen detaljikaava, tulisi tämän säännöksen soveltamismahdollisuutta miettiä vielä tarkemmin. Asemakaavan tarpeesta säädetään MRL 51.1 §:ssä, että ”Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.” Tulkintavara on hyvin laaja ja voi johtaa tarpeellisen asemakaavoituksen laiminlyöntiin MRL 44 §:n menettelyn houkuttelevuuden vuoksi, mikä voi edelleen johtaa hallitsemattomaan yhdyskuntakehitykseen alueella, missä rakentamispaine ja muiden toimintojen yhteensovittaminen edellyttäisi asemakaavaa. 44 §:n perusteluissa (s. 28) tuodaan esiin, että se voisi koskea mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuvaa työpaikka- ja palvelurakentamista. Miten tässä yhteydessä määritellään ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuva rakentaminen, tai ylipäätään maaseutu? Entä vaikuttaako tarkasteluun alueen läheisyys pääkaupunkiseudulta, vai ovatko kriteerit samat myös pohjoisemmassa Suomessa, jossa kaupunkirakenne ja asumistiheys ovat jo lähtökohtaisesti erilaisia kuin pääkaupunkiseudulla?

Edelleen 44 §:n muutos jättää avoimeksi kysymyksiä näiden alueiden liikennejärjestelyjen kehittämisen osalta. Näistä oma asiaryhmänsä on liittymätarkastelut, etenkin kun ollaan isompien teiden varrella. Liittymien poistaminen ja järjestely on tutkittava ja esitettävä jo yleiskaavassa, koska rakennusluvan voi myöntää suoraan yleiskaavan pohjalta, vaikkakin yksityistieverkosto menee sitten aikanaan yksityistietoimituk-

sia pitkin. Tämä tarkoittanee siis tarkempia selvityksiä liittymien ja liikenteellisten vaikutusten osalta, ja veisi näiltä osin tarkastelua lähemmäksi asemakaavallista tarkastelua. Ongelmaksi näillä alueilla muodostuu useimmiten kävely ja pyöräily yhteyksien puute ja liikenneturvallisuuspuutteet.

Yleisesti ottaen voidaan todeta 44 §:n ehdotuksen olevan lakitasolla paljon sallivampi, kuin mihin HE:n teksti johtaisi. KESELY ehdottaa 44 §:n täsmentämistä niin, ettei lainsäädännön pääpaino olisi eri kausina laadituissa hallituksen esityksissä, toisin sanoen tulisi välttää hallituksen esityksillä säätämistä.

Ehdotettu 66 § antaa sanamuodon vuoksi erikoisen vaikutelman säännöksen tarkoituksesta. ELY:n rooli neuvottelussa tiettyjen arvojen olemassaolon *toteavana* viranomaisena nyt voimassa olevan säädöksen sanamuodon mukaisen selvittävän roolin sijaan tekee ELY-keskuksesta käytännössä turhan toimijan neuvotteluissa. Valtakunnallisten ja merkittävien maakunnallisten arvojen olemassaolon arvioiminen ja sitä myötä toteaminen kuuluu kunnan tehtäviin jo siinä vaiheessa, kun se pyytää viranomaisneuvottelun järjestettäväksi. Sinänsä sanamuoto on linjassa sen kanssa, että ELY-keskus ei enää ehdotetun 18 §:n muutoksen mukaan ohjaisi, vaan vain edistäisi kunnan kaavoitusta. Viranomaisneuvottelun tarkoituksen jäädessä toteamisen tasolle, voisi pohtia viranomaisneuvottelun tarpeellisuutta ja harkita kirjalliseen menettelyyn siirtymistä. Tämä ei liene tarkoituksenmukainen kehityssuunta, mikäli valtion viranomaisen roolia ei ole tarkoitus myös näiltä osin pelkistää lähinnä tilannetta seuraavaksi. Sanamuotoa olisi syytä vielä pohtia.

71 e §:n osalta luonnoksessa todetaan, että kumotaan nykyinen pykälä mahdollisuudesta antaa asemakaavassa määräyksiä vähittäiskaupan laadusta ja koosta. Saako edelleen silti antaa määräyksiä laadusta ja koosta, vaikka tämä nimenomainen säännös poistettaisi? Kaupan laatu ja koko vaikuttavat oleellisesti liikenteellisiin vaikutuksiin. Jos kokoa ja laatua ei määrätä asemakaavassa, vaikutusten arviointi tulisi tehdä päivittäistavarakaupan toimesta. Tämä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

129 §:n muutoksesta herää edelleen kysymyksiä liikenneturvallisuuden osalta. Muutos koskee määräystä vapaa-ajan asunnon muuttamiseksi pysyvään asumiseen rakennusjärjestyksessä. Tällainen ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kunta arvioisi vaikutukset rakennusjärjestyksestä laatiessaan. Avoimeksi jää, mikä on muita haitallisia vaikutuksia? Tällaisissa kohteissa yleensä on liikenneturvallisuuspuutteita, ei kevyen liikenteen väyliä tai joukkoliikennettä – miten paljon pysyvää asumista voidaan tällaisiin kohtiin sallia? Eli tulisi-ko jatkossa rakennusjärjestyksessä tehdä vastaava liikennettä (ym.) koskeva vaikutusten arviointi kuin kaavassakin?

137 a §:n lisäämisestä todetaan, että vastaavan tyyppinen järjestely on aikaisemmin ollut rakennuslaissa, joka kuitenkin poistettiin lakimuutok-

sella alueellisen poikkeamisen mahdollisuuden alettua joissain tapauksissa korvaamaan kaavoitusta. 2 momentin lisäys siitä, ettei alueellinen päätös saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen rinnastuu yllä 44 §:n osalta sanottuun ja yleisesti viitattuun tulkinnanvaraisuuteen ja puutteelliseen määrittelyyn seurauksineen.


Valitusoikeuden rajoituksen osalta ELY-keskuksen rooli ei näytä juuri muuttuvan, kun sillä säilyy samalla tavalla valitusmahdollisuus viranomaisena, jolla on valitusoikeus toimivaltaansa koskevissa asioissa. Tarkemmin tarkastellen ELY:n toimivalta kuitenkin kohdistuu jatkossa vain valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin vaikutuksiin, jolloin ainakin osassa tehtäväkokonaisuuksia valitusoikeus tulee rajautumaan tällaisiin asioihin. Valituskynnyksen ja neuvotteluvaiheen rajaamisella valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin tarkoitetaan KESELY:n käsityksen mukaan asioita, joita on esim. erilaisissa inventoinneissa nostettu maakunnallisesti arvokkaiksi rakennuskohteiksi tai joilla on laajempaa kuin paikallista, yhden kunnan alueella ilmenevää vaikutusta. Kuitenkaan rajanveto ei ole ihan näin yksiselitteistä ja KESELY näkee tässä riskin alueelliselle eriarvoistumiselle sen mukaan, kuinka eri ELY:t asiaa tulkitsevat kun asiasta ei ole yksiselitteisesti säädetty. Edelleen tässä tulee taas oma riskinsä siitä, että ELY-keskusten liiasta puuttumisesta valitetaan tai vaihtoehtoisesti ELY-keskukset valittavat kuntien päätöksistä, joissa ELY:ltä ei ole pyydetty lausuntoa vaikka viranomaisen näkisi lausuntotarvetta olevan. Monessa kohtaa muutos jättää suhteessa aikaisempaan liikaa tulkintavaraa, jolloin lakimuutoksen yhtenä vaikutuksena pitäisi pystyä ennakoimaan se, että tulkintakäytännöt haetaan hallinto-oikeudesta.

Kokonaisuuden vaikutuksen vuoksi tulisi miettiä myös MRL:n 8 §:n mukaisia kehittämiskeskustelujen järjestämisvelvollisuuksia. Lain mukaan kerran vuodessa pidettävät kehityskeskustelut ovat melko taajaan tapahtuvia, resursseja vieviä tilaisuuksia. Jos ELY-keskuksen rooli muutetaan vain kaavoitusta edistäväksi, ilman ohjausroolia, eikä ELY:n valvontavastuu ulotu enää alueellisiin kysymyksiin kuin rajoitetuilta osin, tulisi harkita onko näin usein järjestettävät kehittämiskeskustelut enää tarpeen, vai voisiko sanamuotoa muuttaa niin että kehittämiskeskustelut tulisi järjestää tarpeen vaatiessa kerran vuodessa mutta vähintään kuitenkin esimerkiksi joka toinen vuosi, kolmen vuoden välein, tai mikä arvioitaisiin olevan sopiva järjestämistaajuus.

Yksikön päällikkö


Hannele Yli-Kauppila

Ympäristölakimies


Anniina Oksanen

