



30.8.2016

## Ympäristöministeriö

[kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)

### Viite

22.6.2016 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, YM7/500/2015 1.10.2015

### Asia

Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen lausunto

#### Yleistä

Ehdotettujen muutosten on esitetty toteuttavan merkittävästi muutokselle asetettuja tavoitteita vähentää kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyä. Kaavoituksen ja rakentamisen nykyisellä sääntelyllä on turvattu maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden (1§) toteutuminen. Mainitut tavoitteet ovat edelleen tärkeitä ja niiden toteutuminen tulee varmistaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen. Turhan sääntelyn määrittäminen edellyttää riittävää arviointia. Lain tavoitteiden toteutumiseksi tarpeellinen sääntely tulee säilyttää.

Rakentamisen volyyymiin esitetyllä muutoksella tuskin on merkitystä Pohjanmaan maakuntien alueella. Rakentamisen määrä riippuu taloudellisen tilanteen yleisestä kehityksestä.

Perustelujen mukaan muutosesityksellä selkeytetään kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä. Selkeyttämisen sijaan muutosesityksellä voi olla päinvastaisia seurauksia. Kun kyse on merkittävistä muutoksista, voi säännösten soveltamisessa olla pidemmän aikaa epävarmuutta. Maankäyttöä ja rakentamista on säädelty joustavin oikeusnormein ja yhtenäistä soveltamista on tukenut oikeuskäytännön kautta tuleva ohjaus. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen sujuvoittaminen esityksen mukaisesti voi tuoda epävarmuutta asemakaavoitukseen ja myös yleiskaavojen ajantasalla pitoon ennen vakiintuneen oikeuskäytännön muodostumista.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kehittäminen tulisi yhteensovittaa vireillä olevan maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon uudistuksen kanssa. Lausunnolla olevassa muutosehdotuksessa esitetään varsin merkittäviä muutoksia menettelyihin ja viranomaisrooleihin, joita joudutaan vireillä olevan hallinnon muutoksen yhteydessä jälleen uudelleen arvioimaan.

## **Viranomaiset**

Maankäytön- ja rakentamisen ohjaus siirtyy esityksen mukaan kokonaisuudessaan kunnan tehtäväksi. YM:lle jäi MRL 17 §:n muutoksen jälkeen (28/2016) vain alueidenkäytön ja rakentamisen kehittäminen ja yleinen ohjaus. Maakuntakaavoituksen ohjaustehtävä poistui YM:n tehtävistä. Nyt ehdotetun MRL 18 §:n muutoksen myötä ELY:n ohjaustehtävä poistuu kokonaan ja korvautuu kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja järjestämisen edistämistehtävällä. ELY:lle jää muutosesityksen 18 § 2 mom. nojalla kuitenkin alueidenkäytön valvontatehtävä muutettuna kohdentumaan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin.

Valvontatehtävän toteuttamista voi vaikeuttaa ohjaustehtävän poistuminen tai valvonta voi haitallisesti painottua jälkivalvontaan. Ohjaustehtävällä luotaisiin paremmat edellytykset etupainotteisuuteen ja oikea-aikaiseen vaikuttamiseen. Ohjaustehtävän säilyttämisen tarpeellisuutta lisää myös se, että kaavoitusmenettelyn sujuvoittamiseksi esitetyt toimenpiteet kuten asemakaavojen hyväksymistä koskevan päätösvallan siirtäminen johtosäännöllä hallitukselle tai lautakunnalle kaventaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia merkittävästi.

ELY-tehtävän vaikuttavuuden osalta ohjaustehtävän poistaminen merkitsee vaikutusvallan ja painoarvon menetystä. Asiantuntijaviranomaisiin suhtaudutaan käytännössä eri tavalla kuin ohjaaviin viranomaisiin. Vaikka kysymys on osittain mielikuvista, niiden merkitystä ei ole syytä vähätellä.

Maakuntauudistusta toteutettaessa ja uutta maakuntalakia säädettäessä tulisi riittävästi turvata maakunnan ja valtion viranomaisen puuttumismahdollisuudet kaavapäätöksiin. Alustavassa maakuntalakia koskevassa esityksessä perustettavan maakuntaviraston valvontavalta ja puuttumisoikeus alueidenkäyttöä koskeviin ratkaisuihin postuisi tai kaventuisi. Vaikka kyse on eri lainsäädännöstä, tulisi maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa käsitellä maakuntavirastolle kaavailtua roolia kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen valvonnassa ja valitusoikeuden käyttämisessä.

Kuntatasolla asemakaavojen päätösvallan siirto valtuustoa alemmalle tasolle kunnahallitukselle tai lautakunnalle rajoittaa kuntalaisten mahdollisuutta osallistua ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Asemakaavoitusta koskevan päätöksenteon julkisuus myös samalla poistuu. Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

## **Lainsäädännön mukaisen toiminnan turvaaminen**

Maankäyttö- ja rakennuslailla säädeltävät asiat ovat vaikutuksiltaan yhteiskunnassa niin merkittäviä, että toiminnan laillisuuteen tulee jatkossakin kiinnittää huomiota. MRL:ssä säädellään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja siihen liittyvistä menettelyistä. Sääöksillä turvataan lain 1§:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteutuminen. MRL:ssä säädetyn mukaisesti eteneviä kaavoitushankkeita ja päätettäviä suunnittelutarveratkaisuja tai poikkeamispäätöksiä ei ELY-keskusten lailli-

suusvalvonta ole vaikeuttanut eikä jatkossakaan vaikeuta. Kuntien tekemien päätösten laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus ovat merkityksellisiä tilanteissa, joissa laillisen toiminnan ja päätöksen teon vaihtoehtona on päätöksen tekijän (kunnan) kannalta merkittäväksi koettujen muiden intressien takia tarve poiketa lainsäädännön edellyttämästä ratkaisusta. ELY-keskusten nykyisin MRL:ssä säädetty rooli on edistänyt lainsäädännön mukaista toimintaa alueidenkäytön ratkaisuissa. Perusteet päätösten laillisuusvalvonnan jättämisestä jatkossa osin kansalaisten ja järjestöjen varaan eivät lausuntoaineistosta ilmene eikä seurausvaikutuksia ole vaikutusarvioinnissa huomioitu.

Nykytilan arvioinnissa on esitetty todellisiin tilastoihin perustuva arvio ELY-keskusten toiminnasta laillisuusvalvonnassa. ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on vähäinen ja ELY-keskusten tekemät valitukset ovat menestyneet erittäin hyvin oikeusistuimissa. ELY-keskusten tekemät valitukset ovat siis kohdentuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua. Vaikka valituksiin ELY-keskukset ovat harvoin joutuneet turvautumaan, on käytäntö kuitenkin osoittanut laillisuusvalvontatehtävälläkin olevan merkitystä. ELY-keskuksen ohjauksella on alueidenkäytön ratkaisujen laillisuutta pystytty ylläpitämään myös merkittäviä muita intressejä omaavissa kaavahankkeissa ja erillisratkaisuissa. Vaarana on, että lausunnolla olevan muutoksen seurauksena, laillisuusvalvonnan oleellisesti heikentyessä ja ohjauksen poistussa, MRL:n mukaisissa päätöksissä entistä useammin päädytään lainsäädännön kanssa ristiriitaisiin ratkaisuihin. Oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti viranomaisten toiminnan laillisuuden myös MRL:n soveltamisessa tulee olla tavoitteena. Lauri Tarastin työryhmän arvioinnissa 10.3.2015 ei pidetä perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä.

ELY-keskusten tulee toiminnassaan noudattaa MRL:n lisäksi myös muuta lainsäädäntöä. Riippumatta MRL:n mukaisesta roolin mahdollisesta muuttamisesta, joudutaan tarvittaessa harkitsemaan uusia toimintatapoja, mikäli alueidenkäytön ratkaisut ovat ristiriidassa esim. luonnonsuojelulain, ympäristönsuojelulain, vesilain, vesihuoltolain, lain rakennusperinnön suojelusta, lain tulvariskien hallinnasta tai maantielain vaatimusten kanssa. Kaavoituksessa merkittävään osaan näiden muiden lakien huomiointiin liittyvistä haasteista on yhdessä kuntien kanssa löydetty nykyisen ohjausroolin kautta tyydyttävät ratkaisut prosessien aikana. Ohjausroolin poistuminen ja entistä harvemmissä hankkeissa yhteydenpito saattaa johtaa entistä useammin tilanteisiin, joissa ELY-keskuksen edistettävänä ja valvottavana olevan muun lainsäädännön kannalta lopputulos ei ole tyydyttävä.

### **Viranomaisneuvottelut**

Viranomaisneuvottelut ovat kohdistuneet MRL:n nykyisen 66 §:n mukaisesti. YM:n toimesta laadittu kaavojen viranomaisneuvottelua koskeva toimintamalli on hyvin edistänyt yhtenäisen käytännön ylläpitoa. Onko syytä kuitenkin rajata neuvottelutarvetta lakiesityksessä esiteyllä tavalla.

Viranomaisneuvottelujen rajaaminen vain hyvin harvoihin kaavahankkeisiin on ristiriidassa ELY-keskuksille kaavaillun konsultoivan roolin kanssa. Luonnonsuojelu-

ja kulttuuriympäristöasioissa viranomaistehtäviä hoitaa ELY-keskus ja näiden asioiden kannalta erityisen merkittävässä hankkeissa viranomaisyhteistyö on jatkossakin tärkeää. Viranomaisneuvottelut ovat olleet yksi toimivaksi osoittautunut tapa merkittävien luonnonsuojelu- ja kulttuuriympäristöasioiden käsittelyyn ja konsultaatioon. Tärkeitä seudullisia ja yleisesti maakunnallisia vaikutuksia omaavissa kaavahankkeissa viranomaisyhteistyön tarve on erilainen kun vaikutuksiltaan suuremmissa alueidenkäytön suunnittelussa. Kaavan laatijan (kunnan) intressit voivat poiketa seudun tai maakunnan intresseistä ja viranomaisneuvottelut ovat yksi tärkeä foorumi eri intressien yhteensovittamiselle, jolloin myös seudun ja maakunnan intressit tulevat paremmin huomioituiksi.

Säännösehdotusta tulisi korjata myös niin, että neuvottelun tarkoituksena on keskeisten tavoitteiden selvittäminen kuten voimassa olevassa laissa. Säännökseen ehdotettu selvittämisen korvaava sanamuoto, tavoitteiden toteaminen, ei ole kannatettava ja se saattaa pahimmillaan johtaa keskeisten tavoitteiden selvittämiseen kaavaprosessin myöhäisessä vaiheessa. Kaavaprosessin tehokas ja sujuva eteneminen edellyttää, että keskeiset tavoitteet tunnistetaan ja selvitetään oikea-aikaisesti. Keskeisten tavoitteiden selvittämisestä ja huomioimisesta on viranomaisien siksi tarpeellista neuvotella.

### **Yleiskaavojen ajantasaisuus ja ohjausvaikutus**

Yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentäminen ja joustavoittaminen tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, ei ole perusteltua MRL:ssä määritellyn alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toteutumisen kannalta. MRL velvoittaa kuntia laatimaan ja pitämään ajantasalla tarpeelliset yleiskaavat (36§). Kunnat jotka toimivat MRL:ssä säädetyn mukaisesti eivät tarvitse esitetyn muutoksen kaltaista väljentämistä ja joustavoittamista. Esitetty muutos ei edistä hyvän elinympäristön suunnittelua MRL:ssä säädetyn suunnittelujärjestelmän tavoitteiden mukaisesti. Lainsäädännön tulee kannustaa kuntia pitämään yleiskaavat ajantasalla ja suunnittelemaan alueidenkäyttöä laaja-alaisen yleiskaavoituksen kautta sen sijaan, että alueidenkäytön ohjauksessa edettäisiin, tarvittaessa yleiskaavasta riippumatta, pienialaisten hankekaavojen kautta.

### **Ranta-alueiden kaavojen erityiset sisältövaatimukset**

Erityisesti Pohjanmaan maakunnissa yleiskaavan merkitys ja käyttömahdollisuus on merkittävä nauhamaisen asutuksen sijoittumisen ohjaamisessa. MRL 73 §:ään tehtävällä muutoksella on tarkoitus turvata olemassa olevien kylien täydennysrakentamismahdollisuudet ja muutostavoite onkin ELY:n käsityksen mukaan oikea. Pohjanmaan maakunnissa kyläalueiden ranta-alueita kaavoitettaessa ei kylien täydennysrakentamisen esteeksi kuitenkaan muodostu tarve yhtenäisen rakentamattoman alueen (73 § 1 kohta 3) jäämisestä. Pullonkaula suunnittelulle muodostuu emätilatarkastelujen perusteella tehdyn maanomistajien tasapuolisen kohtelun huomioimisesta. Alueen pirstaloituneet kiinteistöjaot vaikeuttavat suunnittelua.

## **Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena**

Kun Pohjanmaan maakuntien asutusrakenne on hajanainen, on yleiskaavan merkitys asutuksen sijoituksen ohjauksessa merkittävä. Yleiskaavan käyttömahdollisuuksia on sen vuoksi tarkoituksenmukaista lisätä kuten muutosesityksessä tavoitellaan.

HE:n perusteluja on kuitenkin tarpeellista syventää. Kyläalue-edellytyksen poistussa on vaarana uuden asutuksen syntyisestä maaseudun elinkeinoja häiritseväksi (suurmaatalous ja sen kehitys), mikä haittaisi maaseudun kehitystä. Kyläalue-edellytyksen säilyttämistä puoltaisi myös se, että yleiskaavan perusteella muodostuva asutus sijoittuisin olemassa olevan infran piiriin ja eikä aiheuttaisi lisääntyvää taloudellista rasitetta yhteiskunnalle.

HE:n perusteluja yleiskaavan käyttöalan suhteen on hyvä vielä syventää ja tarkentaa myös yleisemmin, jotta maankäytön suunnittelujärjestelmän huomiointi kaavoituskäytännössä turvataan.

## **Alueelliset päätökset rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella**

Uutta säännöstä alueellisen suunnittelutarveratkaisun MRL 137 a § käytöstä ei tarvita, koska yleiskaavaan perustuva rakentamisen suora ohjaus laajenee 44 §:ssä ehdotetulla tavalla ja asutuksen sijoittumista voidaan näin parhaiten ja riittävän joustavasti ohjata.

Oikeusturvan kannalta on myöskin arveluttavaa, mikäli voimassa olevaan oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan lisätään näin merkittävä oikeusvaikutus erillisellä lupapäätöksellä muuttamatta yleiskaavaa. Oikeusturvan kannalta on huomattava, että alueellisen lupapäätöksen kohdistumista ei yleiskaava-alueella tarkkaan rajata.

## **Lakimuutosluonnoksen yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset**

Useat lakimuutosluonnokseen sisältyvät kohdat ovat ristiriidassa yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteen kanssa. Yhdyskuntarakenteen hajaantuminen aiheuttaa yhteiskunnalle ja yksittäisille asukkaille mm. ylimääräisiä kustannuksia ja lisääntyvä henkilöautoliikenteeseen perustuva pendelöinti ympäristökuormitusta. Yhdyskuntarakenteen kestävä kehittäminen kannalta ristiriitaisia muutoksia ovat: kaupan sääntelyyn esitetyt muutokset keskusta-alueiden ulkopuolella, yleiskaavan suoran rakentamisen ohjaamisen käyttöalan laajentaminen olemassa olevien kyläalueiden ulkopuolelle uusille alueille, loma-asuntojen muuttamisen helpottaminen pysyvään asuinkäyttöön. Lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi tehtävien muutosten pitkän ajan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen arvioida ja muutoksilla tukea kestävä kehityksen mukaisen rakenteen muodostumista.

## Lakimuutoksen jatkovalmitelu ja seuranta

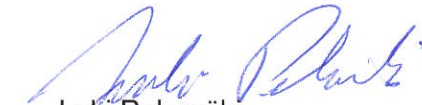
Vireillä olevan maakuntauudistushankkeenkin johdosta MRL:n muuttamisen sijaan sen kokonaisuudistus on ajankohtaista.

Mikäli luonnoksessa esitetty muutos toteutetaan, on se merkittävä nykyistä MRL:n maankäytön ohjausjärjestelmää ajatellen ja jälkeenkäytön muodostuvalla oikeuskäytännöllä on suuri merkitys. Sen vuoksi on välttämätöntä, että lakimuutoksen toimitusta seurataan ja arvioidaan. Erityisesti kuntalaisten osallistumisen turvaamista tulisi vielä selvittää, kun viranomaisvalvonta poistuu tai kaventuu merkittävästi ja kaavoitusmenettelyyn tulee osallisten vaikuttamismahdollisuuksia merkittävästi heikentäviä muutoksia.


Esitetyt muutokset ovat niin laajoja, että niiden edistäminen edellyttää kaavoitusoppaiden uudistamista.

Alueidenkäyttö- ja vesihuolto-  
yksikön päällikkö

Alueidenkäytön  
ryhmäpäällikkö



Jyrki Palomäki



Matti Rantala

TIEDOKSI